Bartosz Duraj

Polityczne uwarunkowania transformacji energetycznej w Polsce w latach 2004–2020

Rozprawa doktorska

przygotowana pod kierunkiem

dr hab. Sylwii Mrozowskiej, prof. UG

Gdańsk 2026

PRACA DOKTORSKA ZOSTAŁA PRZYGOTOWANA W RAMACH PROJEKTU
PRELUDIUM BIS 2 FINANSOWANEGO PRZEZ NARODOWE CENTRUM NAUKI

PT.

„POLITYCZNE UWARUNKOWANIA TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ
W POLSCE W LATACH 2004–2020”

NUMER UMOWY: UMO-2020/39/O/HS5/00964



NARODOWE CENTRUM NAUKI

Spis treści

Wykaz skrótów **7**

Wstęp **11**

Rozdział I. Ramy teoretyczne i koncepcje badań nad polityką energetyczną **29**

1.1. Pojęcie i sposoby definiowania polityki energetycznej oraz transformacji energetycznej 30

1.2. Wybrane koncepcje i teorie integracji europejskiej jako rama analityczna polityk wspólnotowych 43

1.3. Nowy instytucjonalizm w badaniach nad polityką energetyczną 50

1.4. Europeizacja i jej rola w wyjaśnianiu implementacji polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej 62

1.5. Podsumowanie 76

Rozdział II. Ewolucja polityki energetycznej Polski w kontekście zmian ustrojowych i integracji europejskiej **78**

2.1. Transformacja ustrojowa a reformy sektora energetycznego w Polsce 1945–1990 79

2.2. Założenia i kierunki rozwoju polityki energetycznej Polski przed przystąpieniem do Unii Europejskiej 1990–2004 91

2.3. Strategiczne kierunki rozwoju energetyki w Polsce w latach 2004–2020 112

2.4. Podsumowanie 132

Rozdział III. Partie polityczne wobec polityki energetycznej Polski po akcesji do Unii Europejskiej **135**

3.1. Wyzwania rozwoju energetyki w Polsce w programach wyborczych partii politycznych 2005–2019 136

3.2. Polityka energetyczna w exposé prezesów Rady Ministrów RP w latach 2004–2019 163

3.3. Podsumowanie 177

Rozdział IV. Rozwój polityki energetycznej Unii Europejskiej: geneza, przemiany i mechanizmy koordynacji **180**

4.1. Od współpracy sektorowej do wspólnotowej polityki energetycznej w latach 1951–1986 181

4.2. Kształtowanie się wspólnotowej polityki energetycznej w latach 1986–2004 191

4.3. Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej w latach 2004–2020 214

4.4. Podsumowanie 246

Rozdział V. Europeizacja polityki energetycznej Polski w latach 2010–2020 ..... **248**

5.1. Semestr europejski jako instrument koordynacji i legitymizacji polityki energetycznej w Polsce 250

5.2. Realizacja celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych 262

5.3. Realizacja celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS 287

5.4. Realizacja celu w zakresie zużycia energii pierwotnej 312

5.5. Podsumowanie..... 347

Zakończenie **350**

Bibliografia **359**

Publikacje 359

Akty prawne, dokumenty i raporty 380

Spis rysunków..... **407**

Spis wykresów **407**

Spis tabel **408**

Załączniki..... **410**

Wykaz skrótów

AFME – *Agence française pour la maîtrise de l'énergi*e (Francuska Agencja ds. Racjonalnego Wykorzystania Energii)

ARZE – Agencja ds. Racjonalizacji Zużycia Energii

CBOS – Centrum Badania Opinii Społecznej

CPI – *climate policy integration* (integracja polityki klimatycznej)

CNP – Centrum Naukowo-Przemysłowe

DG ECFIN – *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* (Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej)

DG ENERGY – *Directorate-General for Energy* (Dyrekcja Generalna ds. Energii Komisji Europejskiej)

DG MOVE – *Directorate-General for Mobility and Transport* (Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej)

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Dz.Urz. WE – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich

ECLI – *European Case Law Identifier* (europejski identyfikator orzecznictwa)

ECS – Europejskie Centrum Solidarności

EEA – *European Environment Agency* (Europejska Agencja Środowiska)

EEC – *European Economic Community* (Europejska Wspólnota Gospodarcza)

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EIB – *European Investment Bank* (Europejski Bank Inwestycyjny)

ENSREG – *European Nuclear Safety Regulators Group* (Europejska Grupa Regulatorów Bezpieczeństwa Jądrowego)

ESM – *European Stability Mechanism* (europejski mechanizm stabilności)

ETS – *Emissions Trading System* (system handlu uprawnieniami do emisji)

EU ETS – *European Union Emissions Trading System* (unijny system handlu uprawnieniami do emisji)

Euratom – Europejska Wspólnota Energii Atomowej

EUR-Lex – baza aktów prawnych i dokumentów Unii Europejskiej

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza

EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali

GMO – *genetically modified organisms* (organizmy genetycznie modyfikowane)

HSG – *harder soft governance* (twarde zarządzanie)

IBS – Instytut Badań Strukturalnych

IEA – *International Energy Agency* (Międzynarodowa Agencja Energetyczna)

IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu)

IRENA – *International Renewable Energy Agency* (Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej)

ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych

JAE – Jednolity Akt Europejski

JST – Jednostka samorządu terytorialnego

KOBiZE – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami

KPD – Krajowy Plan Działań

KPEiK – Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu

KPR – Krajowy Program Reform

KSE – Krajowy System Elektroenergetyczny

LNG – *liquefied natural gas* (skroplony gaz ziemny)

M.P. – Monitor Polski

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

NLEJ – Narodowego Laboratorium Energii Jądrowej

OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)

OLADE – *Organización Latinoamericana de Energía / Latin American Energy Organization* (Latynoamerykańska Organizacja Energetyczna)

OPZZ – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych

OSP – operatorzy systemów przesyłowych

OSW – Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

OZE – odnawialne źródła energii

PEP – Polityka energetyczna Polski

PEP 2030 – Polityka energetyczna Polski do 2030 r.

PEP 2040 – Polityka energetyczna Polski do 2040 r.

PGN – Plan Gospodarki Niskoemisyjnej

PGNiG – Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo

PGNiG S.A. – Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.

PiS – Prawo i Sprawiedliwość

PKB – produkt krajowy brutto

PMG – podziemne magazyny gazu ziemnego

PO – Platforma Obywatelska

POIiŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

PPEJ – Program polskiej energetyki jądrowej

PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa

PSE S.A. – Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

PSEW – Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej

RWPG – Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej

SAVE – *Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency*

SET – *sustainable energy transition* (zrównoważona transformacja energetyczna)

SETR – *sustainable energy transition readiness index* (indeks gotowości do zrównoważonej transformacji energetycznej)

SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

SWD – *staff working document* (dokument roboczy służb Komisji Europejskiej)

TEN-E – *trans-european networks for energy* (transeuropejskie sieci energetyczne)

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TPA – *third party access* (dostęp stron trzecich do sieci)

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

TUE – Traktat o Unii Europejskiej

UE – Unia Europejska

URE – Urząd Regulacji Energetyki

WE – Wspólnota Europejska

WFOŚiGW – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Wstęp

Transformacja energetyczna, rozumiana jako systemowe odchodzenie od paliw kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii, dekarbonizacja gospodarki oraz restrukturyzacja instytucjonalna sektora energetycznego, stanowi jedno z najbardziej złożonych i wielowymiarowych wyzwań współczesnego świata.

Obecna transformacja charakteryzuje się podobnymi cechami jak procesy przejścia na węgiel w XIX w. i na ropę naftową w XX w. Polega nie tylko na zmianie technologicznej, ale i na głębokiej przebudowie ładu politycznego, społecznego i gospodarczego[1].

Cechą charakterystyczną transformacji energetycznej jako kierunku przemian cywilizacyjnych jest jej trwałość, wynikająca z nakładania się kilku równolegle występujących procesów i zjawisk. Należą do nich: obiektywne ograniczenia fizyczne systemu klimatycznego wyznaczające granice dotychczasowego modelu energetycznego[2], opłacalność ekonomiczna technologii odnawialnych, których koszty produkcji i instalacji systematycznie maleją, geopolityczna motywacja państw do redukcji asymetrycznych zależności od importu paliw kopalnych, zobowiązania prawnomiędzynarodowe przyjęte w ramach globalnego reżimu zmiany klimatu[3], a także strukturalna zmiana postaw społecznych i preferencji politycznych. Globalny kierunek transformacji energetycznej pozostaje areną walk o dystrybucję władzy, kosztów i korzyści[4]. Transformacja energetyczna nie gwarantuje sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści, przebiega w odmienny sposób w różnych częściach świata i nie jest wolna

[1] Por. Remigiusz Rosicki, *Czynniki instytucjonalno-prawne transformacji energetycznej w Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2023, nr 17, s. 167–182, dostępne w: https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rie/article/view/42727/35693 [dostęp: 03.04.2025]; Tomasz Młynarski, *Energetyka jądrowa wobec globalnych problemów bezpieczeństwa energetycznego i zmian klimatu w XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2016, nr 1, s. 18, dostępne w: https://repozytorium.uafm.edu.pl/server/api/core/bitstreams/dd3543d4-18a5-4c15-b576-3dfff864e027/content [dostęp: 20.04.2025].

[2] Por. Johan Rockström, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin III, Eric F. Lambin, Timothy M. Lenton, Marten Scheffer, Carl Folke, Hans Joachim Schellnhuber, Björn Nykvist, Cynthia A. de Wit, Terry Hughes, Sander van der Leeuw, Henning Rodhe, Sverker Sörlin, Peter K. Snyder, Robert Costanza, Uno Svedin, Malin Falkenmark, Louise Karlberg, Robert W. Corell, Victoria J. Fabry, James Hansen, Brian Walker, Diana Liverman, Katherine Richardson, Paul Crutzen, Jonathan A. Foley, *A safe operating space for humanity*, „Nature" 2009, t. 461, nr 7263, s. 472–475; Marcin Popkiewicz, *Świat na rozdrożu*, wyd. II, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2013; Marcin Popkiewicz, Aleksandra Kardaś, Szymon Malinowski, *Nauka o klimacie*, wyd. 2, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2020.

[3] Zob. Marek Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011; Tomasz Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Energia – środowisko – klimat*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017; Herbert Gnaś, *Protokół z Kioto. Analiza decyzji międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.

[4] Zob. Caroline Kuzemko, Mathieu Blondeel, Claire Dupont, Marie Claire Brisbois, *Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations*, „Energy Research & Social Science" 2022, t. 93, art. 102842, s. 1–8, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102842 [dostęp: 10.05.2024]; Mariusz Ruszel, Paweł Turowski, *Bezpieczeństwo energetyczne w kontekście współczesnych wyzwań geopolitycznych*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2024, t. 16(52), nr 4, s. 160–162, dostępne w: https://repozytorium.kul.pl/server/api/core/bitstreams/75ee7001-79ae-4216-b1cb-9264966ab53c/content [dostęp: 10.05.2025].

od ryzyka tworzenia nowych form uzależnienia, rywalizacji i wykluczenia[5]. Jednocześnie w odróżnieniu od wcześniejszych przełomów, które następowały żywiołowo, transformacja energetyczna XXI wieku jest procesem częściowo sterowanym za pomocą umów międzynarodowych, aktów prawnych, polityk publicznych i instrumentów finansowych.

Szczególnie widoczne jest to w przypadku Unii Europejskiej (UE), która przyjęła na siebie ambitną rolę globalnego lidera w przeciwdziałaniu zmianie klimatu i stworzyła najbardziej rozbudowaną na świecie architekturę regulacyjną na rzecz transformacji energetycznej. Europejski Zielony Ład z 2019 r.[6], pakiet legislacyjny Fit for 55 (Gotowi na 55)[7], plan REPowerEU[8] oraz rozporządzenie o zarządzaniu Unią Energetyczną i prawo klimatyczne tworzą spójny, prawnie wiążący system celów, instrumentów i mechanizmów sprawozdawczości, obejmujący wszystkie państwa członkowskie. UE przyjęła prawnie wiążące zobowiązanie osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w stosunku do poziomów z 1990 r., ustanawiając tym samym najdalej idące ramy instytucjonalne transformacji energetycznej na świecie. Transformacja energetyczna UE stanowi zatem problem badawczy o istotnym znaczeniu dla nauk o polityce i administracji. Łączy w sobie wszystkie wymiary klasycznych problemów politologicznych: konflikt interesów, dystrybucję władzy, implementację prawa, zarządzanie wielopoziomowe, legitymizację demokratyczną i budowanie zdolności instytucjonalnych.

Na tle państw członkowskich UE szczególnie interesującym przypadkiem analitycznym jest Polska – państwo o najwyższym w tej organizacji uzależnieniu od węgla kamiennego i brunatnego, które jest jednocześnie zobowiązane do realizacji tych samych celów

---

[5] Por. Marek Rewizorski, *Ubóstwo energetyczne jako wielopoziomowy problem społeczny*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 2023, nr 31, s. 147–150, dostępne w: https://studiapolitologica.uken.krakow.pl/article/download/11477/10358/41222 [dostęp: 10.05.2024]; Kacper Szulecki, *Conceptualizing energy democracy*, „Environmental Politics" 2018, t. 27, nr 1, s. 21–41, dostępne w: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2017.1387294 [dostęp: 10.12.2024]; Andreas Goldthau, Kirsten Westphal, Morgan Bazilian, Michael Bradshaw, *How the energy transition will reshape geopolitics*, „Nature" 2019, t. 569, s. 29–31; Sanya Carley, David M. Konisky, *The justice and equity implications of the clean energy transition*, „Nature Energy" 2020, t. 5, nr 8, s. 569–577.

[6] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final, Bruksela, CELEX: 52019DC0640, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640 [dostęp: 11.12.2021].

[7] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. „Gotowi na 55": osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej*, COM(2021) 550 final, Bruksela, CELEX: 52021DC0550, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550 [dostęp: 14.07.2021].

[8] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan REPowerEU*, COM(2022) 230 final, Bruksela, CELEX: 52022DC0230, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0230 [dostęp: 18.05.2022].

klimatycznych co pozostałe państwa członkowskie, stanowiąc tym samym modelowy przykład napięcia między odgórną presją europeizacyjną a głęboko zakorzenioną zależnością od ścieżki (*path-dependence*)[9] opartej na paliwach kopalnych. Przypadek Polski uosabia m.in. konflikt interesów między sektorem węglowym, związkami zawodowymi górników, rządami kolejnych opcji politycznych a instytucjami unijnymi. Dystrybucja władzy między poziomem unijnym a krajowym jest przedmiotem realnego sporu politycznego, a luka implementacyjna między prawem unijnym a praktyką krajową jest mierzalna i empirycznie uchwytna. Polska stanowi ponadto przykład niskiego stopnia zgodności między wymogami unijnej polityki klimatyczno-energetycznej a krajowymi strukturami politycznymi i instytucjonalnymi. W chwili akcesji w 2004 r. niemal 94% energii elektrycznej pochodziło z węgla, co przyczyniło się do najwyższej presji adaptacyjnej spośród dużych państw członkowskich i tym samym pozwalało na precyzyjne śledzenie mechanizmów europeizacji odgórnej.

Kolejne polskie rządy stosowały wobec unijnej polityki klimatyczno-energetycznej strategie łączące formalne przyjmowanie zobowiązań z faktycznym opóźnianiem ich realizacji, budowaniem koalicji blokujących w Radzie UE oraz wykorzystywaniem kwestii energetycznych jako instrumentu mobilizacji wyborczej. Analiza tych strategii pozwala sformułować wnioski o znaczeniu wykraczającym poza przypadek Polski dotyczące warunków skuteczności europeizacji w państwach o silnej zależności od ścieżki opartej na paliwach kopalnych. Ponadto sytuacja Polski jako największego państwa Europy Środkowej oraz członka Grupy Wyszehradzkiej może zaowocować wartościowym studium przypadku w analizie transformacji energetycznej państw postsocjalistycznych. Wziąwszy dodatkowo pod uwagę fakt, że Czechy, Słowacja i Węgry różnią się od Polski strukturą miksu energetycznego oraz rolą energetyki jądrowej, wnioski wyprowadzone z analizy dokonanej w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej mogą stanowić punkt odniesienia dla badań porównawczych obejmujących region Europy Środkowo-Wschodniej.

Przedstawione uwarunkowania zadecydowały o wyborze tematu rozprawy, która nosi tytuł *Polityczne uwarunkowania transformacji energetycznej w Polsce w latach 2004–2020*. Rok 2004 wyznacza moment akcesji Polski do UE, od którego polityka energetyczna Polski zaczęła podlegać systematycznej presji europeizacyjnej i obowiązkowi wdrażania unijnej

[9] Por. Tomasz Młynarski, *Między interesem narodowym a wspólnotowym. Europeizacja polityki na przykładzie sektora energetycznego*, [w:] Edward Haliżak, Marek Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, t. 1, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 429–444, dostępne w: https://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analizy-stosunkow-miedzynarodowych/Mlynarski.pdf [dostęp: 11.05.2024]; Paul Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review" 2000, t. 94, nr 2, s. 251–267; Jacek Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 150–152; Paul Pierson, *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, „Comparative Political Studies" 1996, t. 29, nr 2, s. 123–163.

polityki energetycznej, a następnie – od 2007 r. – klimatyczno-energetycznej. Rok 2020 stanowi cezurę końcową pierwszego pełnego cyklu polityki klimatyczno-energetycznej UE, wyznaczonego przez cele pakietu 20-20-20 i strategii Europa 2020[10], a zarazem punkt wyjścia dla znacznie ambitniejszych zobowiązań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu. Okres ten obejmuje rządy kilku różnych opcji politycznych, co umożliwia analizę wpływu zmian władzy na kierunki i tempo transformacji energetycznej.

Zakres podmiotowy niniejszej rozprawy doktorskiej obejmuje politykę energetyczną, traktowaną jako istotny element transformacji energetycznej z kilku powodów. Po pierwsze, transformacja energetyczna wymaga aktywnego zaangażowania państwa w postaci stanowienia prawa, wyznaczania celów, alokacji zasobów publicznych oraz koordynacji działań wielu instytucji. Polityka energetyczna jest mechanizmem uruchamiającym, ukierunkowującym i podtrzymującym proces transformacji. Po drugie, polityka energetyczna przekłada ogólne cele transformacyjne na konkretne działania podmiotów publicznych i prywatnych. Po trzecie, jest to płaszczyzna, na której ścierają się interesy kluczowych aktorów procesu transformacji. Tym samym analiza polityki energetycznej umożliwia ujawnienie politycznych czynników i warunków transformacji. Po czwarte, w przypadku Polski i badanego okresu 2004–2020 to decyzje i zaniechania w obszarze polityki energetycznej mogą stanowić ważny czynnik wyjaśniający specyfikę krajowej ścieżki transformacji: jej tempo, poziom spójności oraz relacje między wymogami UE a wyborami politycznymi na poziomie narodowym.

W zakres przedmiotowy analizy wchodzi transformacja energetyczna Polski w latach 2004–2020. Dane empiryczne wykorzystane do właściwej analizy pochodzą zasadniczo z lat 2004–2020, co odpowiada głównemu zakresowi badawczemu pracy. Jednocześnie w celu ukazania genezy i uwarunkowań analizowanych procesów w pracy wykorzystano również m.in. dane historyczne, dokumenty strategiczne, akty prawne, opracowania eksperckie oraz literaturę przedmiotu odnoszące się do okresu 1945–2026. Zakres przestrzenny analizy obejmuje obszar Polski oraz UE.

Głównym założeniem przyjętym w rozprawie jest stwierdzenie, że tempo i kierunki polityki energetycznej Polski w latach 2004–2020 były współkształtowane przez dwie grupy czynników: czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzną presję europeizacyjną. Czynniki wewnętrzne obejmowały przede wszystkim zmiany na poziomie rządzenia, w tym: rotację

[10] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010, CELEX: 52010DC2020, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020 [dostęp: 18.05.2022].

koalicji rządzących, priorytety programowe ugrupowań politycznych, strukturalne uzależnienie gospodarki od węgla oraz interesy podmiotów dominujących w krajowym sektorze energetycznym. Zmiana władzy nie prowadziła do prostej kontynuacji lub zerwania z dotychczasową polityką energetyczną, ale skutkowała jej selektywną reorientacją, niekiedy przyspieszając, innym razem zaś hamując procesy transformacyjne, w zależności od preferencji ideologicznych danego rządu czy układu koalicyjnego. Z kolei zewnętrzna presja europeizacyjna działała przez mechanizmy regulacyjne i instytucjonalne UE takie jak dyrektywy, wskaźniki ilościowe, system handlu emisjami oraz warunki finansowania, które wyznaczały ramy polityki energetycznej Polski. Presja ta nie była jednorodna: jej wpływ na politykę krajową powiązany był ze stopniem dopasowania wymogów unijnych do narodowych interesów i instytucji[11], a także ze zdolnością i wolą polityczną kolejnych rządów do implementacji zobowiązań europejskich.

Z przyjętego założenia wynikało, że obie grupy czynników działały jednocześnie i wzajemnie się warunkowały. Presja europeizacyjna tworzyła zewnętrzne bodźce do zmiany, jednak to czynniki wewnętrzne decydowały o tym, czy zmiana ta rzeczywiście następowała, w jakim tempie i w jakim zakresie. W konsekwencji analiza polskiej polityki energetycznej wymagała uwzględnienia zarówno dynamiki polskiej sceny politycznej, jak i logiki integracji europejskiej.

Rozprawa doktorska realizuje cel główny oraz pięć celów szczegółowych. Celem głównym jest analiza polityki energetycznej tworzonej i wdrażanej w Polsce w latach 2004–2020 oraz ocena stopnia jej realizacji poprzez identyfikację czynników zewnętrznych i wewnętrznych kształtujących tempo, kierunki i skuteczność transformacji energetycznej.

Pierwszy cel szczegółowy ma charakter teoretyczny i pojęciowy. Prowadzi do zbudowania ramy analitycznej łączącej perspektywę nowego instytucjonalizmu, teorii integracji europejskiej oraz koncepcji europeizacji, niezbędnej do opisu mechanizmów kształtowania, wdrażania i europeizacji polityki energetycznej w warunkach wielopoziomowego zarządzania. Drugi cel szczegółowy dotyczy rekonstrukcji ewolucji polskiej polityki energetycznej od okresu powojennego do roku 2020. Trzeci cel szczegółowy obejmuje identyfikację i ocenę sposobu, w jaki polskie partie polityczne artykułowały wyzwania transformacji energetycznej w programach wyborczych w latach 2005–2019 oraz w exposé premierów w latach 2004–2019, a także wyjaśnienie, jaką rolę w skutecznej

[11] Zob. Tanja A. Börzel, Thomas Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration online Papers" 2000, t. 4, nr 15, dostępne w: https://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf [dostęp: 10.05.2024]; Claudio M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 27–56.

transformacji energetycznej pełnił brak ponadpartyjnego konsensusu. Czwartym celem szczegółowym jest przedstawienie ewolucji polityki klimatyczno-energetycznej UE w latach 1951–2020: od rozproszonej współpracy sektorowej do zintegrowanych ram polityki klimatyczno-energetycznej oraz wyjaśnienie, w jaki sposób stopniowa konsolidacja celów unijnych tworzyła narastającą presję dostosowawczą dla państw członkowskich, w tym dla Polski. Piątym celem szczegółowym jest ocena, w jakim stopniu polska polityka energetyczna w latach 2010–2020, w szczególności w zakresie wdrażania strategii Europa 2020, była wypadkową zewnętrznej presji europeizacyjnej, a w jakim odzwierciedlała autonomiczne priorytety krajowe.

Realizacja wszystkich pięciu celów szczegółowych podporządkowana była odpowiedzi na główne pytanie badawcze: dlaczego Polska pomimo członkostwa w UE, dostępu do funduszy europejskich i narastającej presji regulacyjnej nie zdołała w latach 2004–2020 wypracować spójnego reżimu energetycznego i przeprowadzić skutecznej transformacji energetycznej oraz jaką rolę w tym procesie odegrały instytucjonalna architektura systemu politycznego Polski i partie rządzące.

Do szczegółowych pytań badawczych należą:

(1) W jaki sposób perspektywa nowego instytucjonalizmu, teorie integracji europejskiej oraz koncepcja europeizacji pomagają wyjaśnić mechanizmy kształtowania i wdrażania polityki energetycznej?

(2) W jakim zakresie węglowa kultura energetyczna Polski warunkowała reformy sektora w latach 1945–2020?

(3) W jakim stopniu proces dostosowywania systemu energetycznego do wymogów akcesyjnych w latach 1990–2004 przygotował Polskę do realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej?

(4) W jaki sposób partie polityczne artykułowały wyzwania transformacji energetycznej w programach wyborczych w latach 2005–2019 i czy deklaracje te znalazły odzwierciedlenie w realizowanych politykach rządowych?

(5) W jakim stopniu treść exposé polskich premierów w latach 2004–2019 odzwierciedlała strategiczne priorytety energetyczne rządów i jak ewoluowała w czasie?

(6) Jak przebiegała ewolucja europejskiej polityki energetycznej i jakie czynniki decydowały o jej kolejnych przełomach?

(7) W jakim stopniu polska polityka klimatyczno-energetyczna w latach 2010–2020 była wypadkową zewnętrznej presji europeizacyjnej, a w jakim odzwierciedlała autonomicznie definiowane priorytety krajowe?

(8) W jaki sposób Polska realizowała cele strategii Europa 2020 w zakresie energii odnawialnej, emisji gazów cieplarnianych i efektywności energetycznej?

(9) Jaką funkcję pełnił semestr europejski w procesie realizacji celów energetycznych strategii Europa 2020?

(10) Czy i w jakim stopniu Polska przekształciła zewnętrzne zobowiązania unijne w trwały element krajowej strategii transformacji energetycznej?

Ponadto w rozprawie podjęto próbę weryfikacji kilku hipotez badawczych:

(1) Hipoteza pierwsza zakłada, że trwałe napięcie pomiędzy poziomem narodowym a ponadnarodowym, wynikające z procesu rozwoju europejskiej polityki energetycznej w kierunku europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej, stanowi strukturalną cechę tej polityki, a nie jedynie przejściowy efekt niedostosowania instytucjonalnego. Postępujące przekazywanie kompetencji decyzyjnych instytucjom Unii Europejskiej, szczególnie widoczne w obszarze polityki klimatycznej i transformacji energetycznej, wymusza permanentną redefinicję relacji między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi i stanowi zasadniczy kontekst dla zrozumienia ewolucji polskiej polityki energetycznej.

(2) Hipoteza druga zakłada, że polityki energetyczne realizowane przez kolejne rządy w latach 2004–2020 mimo zbliżonych celów ogólnych nie uwzględniały dorobku poprzedników i nie osiągały wszystkich zakładanych rezultatów. Brak przewidywalności regulacyjnej oraz brak konsensusu politycznego co do docelowego kształtu reżimu energetycznego w wymiarze politycznym, ekonomicznym, prawnym i społecznym prowadziły do spowolnienia procesów inwestycyjnych i nierównomiernego przebiegu transformacji energetycznej.

(3) Hipoteza trzecia zakłada, że polskie partie rządzące w latach 2004–2019 pomimo deklarowanego przywiązania do celów modernizacyjnych i integracyjnych nie wypracowały spójnej, ponadpartyjnej wizji transformacji energetycznej. Spory polityczne wokół zmiany kultury energetycznej miały charakter strukturalny, wynikający z głębokiego zakorzenienia węglowego dziedzictwa w tożsamości politycznej i społecznej, co prowadziło do reaktywnego, nie zaś strategicznego kształtowania polityki energetycznej przez kolejne rządy, a brak ponadpartyjnego konsensusu stanowił jedną z głównych barier uniemożliwiających wypracowanie spójnego reżimu energetycznego w Polsce po 2004 r.

(4) Hipoteza czwarta zakłada, że polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej stanowi jeden z najważniejszych obszarów działalności tej organizacji, co wynika z ponadprzeciętnej determinacji politycznej w dążeniu do utworzenia pierwszego na świecie obszaru neutralnego klimatycznie do 2050 r. Ewolucja europejskiej polityki energetycznej przebiegała od współpracy sektorowej i selektywnych interwencji regulacyjnych ku coraz

bardziej spójnym ramom polityki klimatyczno-energetycznej, napędzanym zarówno przez kolejne kryzysy energetyczne i zewnętrzne uwarunkowania geopolityczne, jak i przez postępującą instytucjonalizację międzynarodowego reżimu zmiany klimatu.

(5) Hipoteza piąta zakłada, że polska polityka klimatyczno-energetyczna w latach 2010–2020 miała charakter przede wszystkim reaktywny wobec wymogów Unii Europejskiej. Jej tempo, zakres i instrumentarium wyznaczane były przez zewnętrzną presję regulacyjną, w szczególności przez obowiązek transpozycji dyrektyw unijnych oraz procedury naruszeniowe inicjowane przez Komisję Europejską, a nie przez autonomicznie definiowane priorytety krajowe. Konsekwencją tak ukształtowanego modelu polityki była realizacja celów unijnych na poziomie minimalnej zgodności, bez istotnej nadwyżki ponad wymagany próg, co świadczy o braku wewnętrznego konsensusu politycznego co do kierunków i tempa transformacji energetycznej. Hipotezę tę uzupełnia twierdzenie, że semestr europejski pełnił wobec Polski nie tylko funkcję koordynacyjną, lecz także legitymizacyjną, umożliwiał bowiem decydentom przenoszenie części odpowiedzialności politycznej za kosztowne i społecznie trudne reformy na poziom zewnętrzny.

Weryfikacja poszczególnych hipotez została rozłożona na kolejne rozdziały rozprawy: hipoteza pierwsza stanowi teoretyczny punkt wyjścia całej pracy i jest rozwijana w rozdziale pierwszym, hipoteza druga weryfikowana jest w rozdziale drugim poświęconym ewolucji polskiej polityki energetycznej w latach 2004–2020, hipoteza trzecia – w rozdziale trzecim analizującym postawy partii politycznych wobec polityki energetycznej po akcesji do UE, hipoteza czwarta – w rozdziale czwartym rekonstruującym genezę i przemiany polityki klimatyczno-energetycznej UE w latach 1951–2020, zaś hipoteza piąta – w rozdziale piątym poświęconym europeizacji polskiej polityki energetycznej w latach 2010–2020.

Rozprawa doktorska ma przede wszystkim charakter analityczno-empiryczny i zawiera fragmenty o charakterze deskryptywnym, eksplanacyjnym i predyktywnym w zależności od tego, czego wymaga tego proces weryfikacji hipotez. W rozprawie wykorzystano kilka wzajemnie uzupełniających się metod badawczych, dobranych do rodzaju analizowanego materiału empirycznego.

Metoda instytucjonalno-prawna posłużyła do analizy aktów prawnych, dokumentów strategicznych oraz regulacji na poziomie unijnym i krajowym. Umożliwiła rekonstrukcję normatywnych podstaw polskiej polityki energetycznej w latach 2004–2020 oraz prześledzenie procesu transpozycji i implementacji unijnego prawa energetycznego oraz klimatyczno-energetycznego do krajowego porządku prawnego. Za jej pomocą przeanalizowano traktaty, dyrektywy i rozporządzenia unijne, krajowe ustawy i rozporządzenia wykonawcze, a także rządowe dokumenty strategiczne, w tym kolejne wersje polityk energetycznych Polski.

Analiza porównawcza została zastosowana w dwóch wymiarach. Po pierwsze, umożliwiła porównanie polityk energetycznych realizowanych przez kolejne rządy w badanym okresie, po drugie, posłużyła do zestawienia polskich wyników transformacji energetycznej z celami wyznaczonymi przez UE oraz z osiągnięciami wybranych państw członkowskich. Analiza zawartości dokumentów: programów wyborczych, exposé premierów, sprawozdań krajowych Komisji Europejskiej w ramach semestru europejskiego oraz krajowych dokumentów sprawozdawczych pozwoliła na systematyczną rekonstrukcję sposobu, w jaki kwestie energetyczne były artykułowane przez kolejnych decydentów politycznych, oraz na ocenę spójności między deklaracjami programowymi a faktycznie realizowanymi politykami. Analiza zawartości programów wyborczych oraz exposé premierów wraz z zasadami kodowania została szczegółowo opisana w rozdziale trzecim.

W rozprawie zastosowano również analizę systemową, co wynika z przedmiotu badań oraz złożoności procesów, które mają zostać wyjaśnione w pracy. Polityka energetyczna nie stanowi zbioru izolowanych decyzji podejmowanych przez pojedynczych aktorów, lecz jest wypadkową wzajemnych oddziaływań między wieloma elementami: instytucjami, normami, aktorami, interesami i zasobami, które funkcjonują równocześnie na kilku poziomach: krajowym, unijnym i globalnym. Taką złożoność procesów badawczych najlepiej ujmuje perspektywa systemowa. Pozwala ona traktować politykę energetyczną jako system wejść i wyjść[12]. Presja europeizacyjna, zmiany technologiczne, kryzysy energetyczne i zmiany rządów stanowią bodźce zewnętrzne (*inputs*) wprowadzane do systemu politycznego, który przetwarza je w decyzje, regulacje i strategie (*outputs*). Podejście to umożliwia systematyczne śledzenie, w jaki sposób określone czynniki zewnętrzne, w szczególności kolejne pakiety legislacyjne UE, przekształcały się lub nie w konkretne działania na poziomie państwa, oraz identyfikację czynników zakłócających tę transmisję. Ponadto zastosowanie analizy systemowej jest uzasadnione wielowymiarowym charakterem reżimu polityki energetycznej, który rozprawa bada w czterech wymiarach: politycznym, ekonomicznym, prawnym i społecznym. Każdy z tych wymiarów stanowi podsystem oddziałujący na pozostałe, a zrozumienie całości wymaga analizy zarówno poszczególnych elementów, jak i – przede wszystkim – relacji oraz sprzężeń między nimi. Brak spójności między podsystemami, np. między ambitnymi celami legislacyjnymi a niedostosowanymi instrumentami finansowymi albo między deklaracjami programowymi partii politycznych a interesami dominujących aktorów sektora energetycznego, jest jednym z centralnych problemów badawczych rozprawy, który analiza systemowa pozwala precyzyjnie uchwycić. Perspektywa systemowa umożliwia

[12] Zob. Ziemowit Jacek Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1998, s. 57–64; David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York 1965.

także uwzględnienie zjawiska sprzężenia zwrotnego między poziomem państwowym a unijnym. Doświadczenia z wdrażania polityki klimatyczno-energetycznej UE w Polsce wpływały zwrotnie na kształt reformowanych regulacji unijnych. Analiza systemowa pozwala dostrzec tę dwukierunkowość oddziaływań. Co istotne, jest ona komplementarna wobec pozostałych metod zastosowanych w rozprawie: metody instytucjonalno-prawnej, analizy porównawczej i analizy zawartości dokumentów, pełniąc funkcję nadrzędnej ramy integrującej wyniki cząstkowych analiz w spójną całość. Umożliwia przejście od opisu poszczególnych polityk i decyzji do wyjaśnienia systemowych uwarunkowań ich skuteczności lub nieskuteczności, co odpowiada głównemu celowi badawczemu rozprawy.

Podstawę źródłową rozprawy stanowią materiały zgromadzone w toku systematycznego przeglądu literatury przedmiotu, dane zastane pochodzące z krajowych i międzynarodowych baz danych oraz dokumentów instytucji unijnych i krajowych organów administracji publicznej. Wykorzystane zostały m.in. dane Eurostatu, Międzynarodowej Agencji Energetycznej, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej, Europejskiej Agencji Środowiska, Światowej Rady Energetycznej, Banku Światowego, Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu Regulacji Energetyki, Agencji Rynku Energii, Polskich Sieci Elektroenergetycznych oraz Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Materiał źródłowy uzupełniają dokumenty Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów RP, właściwych ministerstw oraz Sejmu RP, a także raporty i analizy organizacji pozarządowych, think tanków, organizacji branżowych oraz instytucji eksperckich zajmujących się transformacją energetyczną, w tym podmiotów reprezentujących sektor odnawialnych źródeł energii, energetykę konwencjonalną, organizacje klimatyczne oraz niezależne ośrodki analityczne.

W światowej literaturze problematyka polityki energetycznej rozwijała się początkowo przede wszystkim w ramach analiz systemowych, ekonomicznych i modelowych. Do klasycznych opracowań tego nurtu należy artykuł Alana S. Manne'a, Richarda G. Richelsa i Johna P. Weyanta, w którym polityka energetyczna została przedstawiona przez pryzmat modeli decyzyjnych, kosztów, inwestycji oraz długookresowych konsekwencji wyborów technologicznych. Uzupełniający charakter ma tekst Harisa Doukasa, Konstantinosa D. Patlitzianasa, Argyrisa G. Kagiannasa i Johna Psarrasa, w którym polityka energetyczna została opisana jako proces wymagający godzenia celów gospodarczych, środowiskowych, technologicznych i politycznych[13]. Osobny nurt tworzą prace historyczne i interdyscyplinarne,

[13] Zob. Alan S. Manne, Richard G. Richels, John P. Weyant, *Energy Policy Modeling: A Survey*, „Operations Research" 1979, t. 27, nr 1, s. 1–36, INFORMS PubsOnLine, dostępne w:

które pozwalają traktować transformację energetyczną jako długotrwały proces, a nie jedynie zmianę technologiczną. W tym zakresie szczególne znaczenie mają publikacje Rüdigera Grafa oraz Vaclava Smila[14]. W przypadku literatury dotyczącej polityki energetycznej UE należy wyróżnić klasyczną monografię Janne Haaland Matláry oraz późniejsze prace Samuela R. Schuberta, Johannesa Pollaka i Maren Kreutler, a także Jale Tosun, Sophie Biesenbender i Kaia Schulzego[15].

Kolejną grupę stanowią publikacje analizujące politykę energetyczną UE w powiązaniu z ochroną środowiska, klimatem i zrównoważonym rozwojem. W tym zakresie szczególnie przydatna jest praca zbiorowa pod redakcją Francesca Moraty i Israela Solorio Sandovala. Podobną funkcję pełni praca Andrew Jordana, Dave'a Huitemy, Harro van Asselta, Tima Raynera i Fransa Berkhouta[16]. Na uwagę zasługuje także monografia Ingmara Versolmanna. Autor analizuje w niej rozwój polityki energetycznej UE od początków integracji po współczesną Unię Energetyczną.

W polskiej literaturze przedmiotu ważne miejsce zajmują prace poświęcone polityce energetycznej i klimatyczno-energetycznej UE oraz jej oddziaływaniu na państwa członkowskie. W pierwszej kolejności należy wskazać opracowania Krzysztofa Tomaszewskiego, Sylwii Mrozowskiej, Remigiusza Rosickiego i Anny Kucharskiej, które koncentrują się na rozwoju unijnych ram instytucjonalnych, prawnych i regulacyjnych polityki energetycznej oraz klimatycznej[17]. Osobną grupę stanowią publikacje dotyczące relacji między polityką UE a polską polityką energetyczną, w tym prace Tomasza Młynarskiego, Mariusza

---

https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/opre.27.1.1 [dostęp: 12.03.2025]; Ingmar Versolmann, *The Development of Energy Policy in the European Union: Continuity, Critical Junctures and Change*, Routledge, London 2025; Haris Doukas, Konstantinos D. Patlitzianas, Argyris G. Kagiannas, John Psarras, *Energy Policy Making: An Old Concept or a Modern Challenge?*, „Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy" 2008, t. 3, nr 4, s. 362–371.

[14] Zob. Rüdiger Graf, *Energy History and Histories of Energy*, „Docupedia-Zeitgeschichte" 2023, wersja 1, 29.08.2023, Leibniz-Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam, dostępne w: https://zeitgeschichte-digital.de/doks/frontdoor/deliver/index/docId/2616/file/docupedia_Graf_energy_history_v1_en_2023.pdf [dostęp: 12.03.2025]; Vaclav Smil, *Energy Transitions: History, Requirements, Prospects*, Praeger, Santa Barbara 2010.

[15] Zob. Janne Haaland Matlary, *Energy Policy in the European Union*, Macmillan Press / Palgrave Macmillan, Basingstoke–London 1997; Samuel R. Schubert, Johannes Pollak, Maren Kreutler, *Energy Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, London 2016; Jale Tosun, Sophie Biesenbender, Kai Schulze (red.), *Energy Policy Making in the EU. Building the Agenda*, Springer, London 2015.

[16] Zob. Francesc Morata, Israel Solorio Sandoval (red.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2012; Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, Tim Rayner, Frans Berkhout (red.), *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

[17] Zob. Krzysztof Tomaszewski, *Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej. W kierunku zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2025; Sylwia Mrozowska, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej. Między strategią, lobbingiem a partycypacją*, Libron, Kraków 2016; Remigiusz Rosicki, *Czynniki instytucjonalno-prawne transformacji energetycznej w Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 167–182; Anna Kucharska, *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021.

Ruszla, Grażyny Wojtkowskiej-Łodej, Tomasza Motowidlaka, Aleksandry Gawlikowskiej-Fyk, Anny Kucharskiej i Kacpra Szuleckiego. Autorzy ci analizują napięcie między celami wspólnotowymi a krajowymi uwarunkowaniami polskiej transformacji[18]. Odrębną grupę stanowią badania dotyczące obecności problematyki energetycznej i klimatycznej w programach partii politycznych oraz debacie publicznej. W tym obszarze należy wyróżnić publikacje Piotra Swachy, Tomasza Herudzińskiego, Barbary Kijewskiej i Patryka Tomaszewskiego. Autorzy ci badają, w jaki sposób kwestie transformacji energetycznej były artykułowane przez głównych polskich aktorów politycznych[19].

Argument dotyczący bezpieczeństwa energetycznego był w latach 2004–2020 obecny w sporach o węgiel, gaz, OZE, energetykę jądrową i politykę w zakresie energii i klimatu UE. Warto w tym miejscu wskazać m.in. monografię Marcina Kaczmarskiego, prace zbiorowe pod redakcją Mariusza Ruszla i Sebastiana Podmiotki, a także Piotra Mickiewicza i Patrycji Sokołowskiej[20]. Osobne miejsce w literaturze przedmiotu zajmują publikacje dotyczące energetyki jądrowej oraz odnawialnych źródeł energii jako alternatywnych sposobów wytwarzania energii w ramach transformacji energetycznej. W odniesieniu do energetyki jądrowej należy odróżnić opracowania techniczno-eksperckie od prac analizujących proces decyzyjny, partycypację społeczną oraz konflikty polityczne wokół atomu. Na uwagę zasługują monografia Piotra Stankiewicza oraz publikacja Tomasza Borewicza, Kacpra Szuleckiego i

[18] Por. Tomasz Młynarski, *Między interesem narodowym a wspólnotowym*, dz. cyt., s. 429–444; Mariusz Ruszel, *Polski wpływ na kształtowanie polityki energetycznej UE 2004–2015*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016; Grażyna Wojtkowska-Łodej, *Polityka energetyczna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002; Tomasz Motowidlak, *Dylematy Polski w zakresie wdrażania polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2018, t. 21, z. 1, s. 5–20; Aleksandra Gawlikowska-Fyk, *Polityka energetyczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] Bogumiła Mucha-Leszko, Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Integracja europejska w teorii i w praktyce. Korzyści i wyzwania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa–Lublin 2025, s. 372–401; Kacper Szulecki, *Poland's Renewable Energy Policy Mix: European Influence and Domestic Soap Opera*, „CICERO Working Papers" 2017, nr 1, s. 1–28.

[19] Barbara Kijewska, *Problematyka energetyczna w ujęciu politycznym: kwestie energetyczne w programach politycznych*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" 2014, nr 3, s. 1215–1227; Tomasz Herudziński, Piotr Swacha, *Transformacja energetyczna w Polsce – perspektywa sieciowej analizy dyskursu programów partii politycznych oraz społecznej percepcji zmian sektora energetycznego*, „Studia Politologiczne" 2022, t. 64, s. 184–203; Piotr Swacha, *Parlamentarne partie polityczne w Polsce wobec problemu zmiany klimatu w latach 2005–2019 (perspektywa sieci społecznych)*, „Studia Politologiczne" 2023, t. 69, s. 210–232; Patryk Tomaszewski, *Wątki ekologiczne w programach polskich środowisk politycznych w kampaniach wyborczych w latach 2015 i 2019*, „Świat Idei i Polityki" 2023, t. 22, nr 1, s. 31–55.

[20] Marcin Kaczmarski, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010; Mariusz Ruszel, Sebastian Podmiotko (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne Polski i Europy. Uwarunkowania – wyzwania – innowacje*, Instytut Polityki Energetycznej im. Ignacego Łukasiewicza, Rzeszów 2019; Piotr Mickiewicz, Patrycja Sokołowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Janusza Waluszki, a także praca zbiorowa pod redakcją Kazimierza Jelenia i Zbigniewa Raua[21], natomiast w przypadku OZE – prace Lidii Gawlik i Piotra Kwiatkiewicza[22].

Dysertacja została podzielona na wstęp, pięć rozdziałów, z których każdy zawiera podsumowanie cząstkowe, zakończenie, bibliografię oraz spisy tabel, wykresów i rysunków.

We wstępie zawarto: uzasadnienie podjęcia tematu rozprawy, zakres podmiotowy i przedmiotowy, główne założenia, cele, pytania badawcze, hipotezy badawcze, metody badawcze, stan badań, najważniejsze źródła literaturowe, opis struktury pracy, kwestie terminologiczne oraz ograniczenia badań.

Rozdział pierwszy, zatytułowany *Ramy teoretyczne i koncepcje badań nad polityką energetyczną*, pełni funkcję wprowadzenia teoretycznego i pojęciowego. Porządkuje aparat analityczny rozprawy, definiując politykę energetyczną i transformację energetyczną jako kategorie wielowymiarowe i wielopodmiotowe. Przedstawia wybrane teorie integracji europejskiej od federalizmu i neofunkcjonalizmu po koncepcję wielopoziomowego zarządzania i konstruktywizm jako narzędzia opisu dynamiki relacji między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi. Omawia nowy instytucjonalizm jako ramę wyjaśniającą rolę instytucji formalnych i nieformalnych w procesach decyzyjnych dotyczących polityki energetycznej. Na końcu prezentuje europeizację jako perspektywę analityczną pozwalającą wyjaśnić procesy przenikania norm i reguł unijnych do narodowych systemów energetycznych.

Rozdział drugi, zatytułowany *Ewolucja polityki energetycznej Polski w kontekście zmian ustrojowych i integracji europejskiej*, ma charakter deskryptywny. Rekonstruuje trzy etapy rozwoju polskiej polityki energetycznej: okres gospodarki centralnie sterowanej i powojenne uwarunkowania strukturalne sektora energetycznego (1945–1990), proces dostosowywania krajowego systemu energetycznego do realiów gospodarki rynkowej i wymogów akcesyjnych (1990–2004) oraz okres członkostwa w UE charakteryzujący się narastającą presją europeizacyjną (2004–2020). Analiza ta służy ukazaniu, w jaki sposób węglowe dziedzictwo kulturowe i gospodarcze warunkowało każdy kolejny etap reform oraz dlaczego mimo licznych inicjatyw strategicznych nie udało się wypracować spójnego reżimu energetycznego.

---

[21] Piotr Stankiewicz, *Gra w atom. Społeczne zarządzanie technologią w rozwoju energetyki jądrowej w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2017; Kazimierz Jeleń, Zbigniew Rau (red.), *Energetyka jądrowa w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012; Tomasz Borewicz, Kacper Szulecki, Janusz Waluszko, *„Bez atomu w naszym domu". Protesty antyatomowe w Polsce po 1985 roku*, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2019.

[22] Lidia Gawlik, *The Polish Power Industry in Energy Transformation Process*, „Mineral Economics" 2018, t. 31, s. 229–237, SpringerLink, dostępne w: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s13563-017-0128-5.pdf [dostęp: 16.04.2025]; Piotr Kwiatkiewicz (red.), *W kierunku nowej polityki energetycznej*, t.1, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań–Zielona Góra 2020.

Rozdział trzeci, zatytułowany *Partie polityczne wobec polityki energetycznej Polski po akcesji do Unii Europejskiej*, przedstawia sposób, w jaki zwycięskie ugrupowania polityczne artykułowały wyzwania transformacji energetycznej w programach wyborczych w latach 2005–2019, oraz analizuje, w jakim stopniu deklaracje programowe znajdowały odzwierciedlenie w faktycznie realizowanych politykach rządowych. Uzupełnieniem tej analizy jest omówienie exposé premierów w latach 2004–2019 pod kątem strategicznych priorytetów energetycznych. Rozdział identyfikuje główne osie sporów politycznych wokół zmiany kultury energetycznej, wyjaśniając strukturalne przyczyny braku ponadpartyjnego konsensusu jako jednej z kluczowych barier skutecznej transformacji.

Rozdział czwarty, zatytułowany *Rozwój polityki energetycznej Unii Europejskiej: geneza, przemiany i mechanizmy koordynacji*, ma charakter instytucjonalno-prawny i dostarcza niezbędnego kontekstu zewnętrznego dla analizy polskiej polityki energetycznej. Rekonstruuje ewolucję europejskiej polityki energetycznej w trzech etapach: od integracji sektorowej opartej na węglu, stali i energii jądrowej (1951–1986), przez budowę wewnętrznego rynku energii i etap przedakcesyjny (1986–2004), aż po ukształtowanie się zintegrowanej polityki klimatyczno-energetycznej po rozszerzeniu UE w 2004 r. Ukazuje sposób, w jaki stopniowa konsolidacja celów energetycznych i klimatycznych na poziomie unijnym generowała coraz silniejszą presję dostosowawczą dla państw członkowskich, tworząc ramy instytucjonalne i regulacyjne, w obrębie których kształtowała się polska polityka energetyczna po akcesji.

Rozdział piąty, zatytułowany *Europeizacja polityki energetycznej Polski w latach 2010–2020*, ma charakter empiryczny i eksplanacyjny. Analizuje mechanizmy i skutki odgórnej europeizacji polskiej polityki klimatyczno-energetycznej poprzez pryzmat realizacji trzech wiążących celów strategii Europa 2020: osiągnięcia 15-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii, utrzymania wzrostu emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS na poziomie nieprzekraczającym 14% oraz ograniczenia zużycia energii pierwotnej brutto do 96,4 Mtoe. Osobny podrozdział poświęcony jest semestrowi europejskiemu jako instrumentowi koordynacji i legitymizacji reform, ze szczególnym uwzględnieniem jego funkcji umożliwiającej krajowym decydentom przeniesienie części odpowiedzialności politycznej za kosztowne reformy na poziom zewnętrzny. W rozdziale zawarto ocenę, czy – i w jakim stopniu – Polska przekształciła zewnętrzne zobowiązania unijne w trwały element krajowej strategii transformacji energetycznej, czy też ograniczyła swoje ambicje do poziomu minimalnej zgodności z wymogami unijnymi.

W kwestiach terminologicznych i definicyjnych w niniejszej pracy szczególnego wyjaśnienia wymagają następujące pojęcia: polityka energetyczna, polityka klimatyczno-

energetyczna oraz transformacja energetyczna. We wszystkich przypadkach istotne jest rozróżnienie pomiędzy definicjami naukowymi, wypracowanymi w literaturze przedmiotu, a definicjami o charakterze legalnym wynikającym wprost z przepisów prawa polskiego i unijnego.

Pojęcie polityki energetycznej należy do terminów, których zakres znaczeniowy ulegał zmianie. W literaturze dominuje ujęcie wielowymiarowe. Kwestie te zostały dokładnie omówione w rozdziale pierwszym rozprawy. Przykładowo Timothy F. Braun i Lisa M. Glidden definiują politykę energetyczną jako całokształt rozstrzygnięć państwa dotyczących sposobu wykorzystania energii oraz źródeł jej pozyskiwania[23]. Z kolei Jale Tosun wskazuje, że polityka energetyczna obejmuje normy i regulacje odnoszące się do źródeł energii, efektywności energetycznej, cen energii, energii importowanej, infrastruktury energetycznej oraz klimatycznych i środowiskowych aspektów wytwarzania, wykorzystania i przesyłu energii[24]. Jeszcze inne podejście prezentują Thomas Hoppe, Frans Coenen i Maya van den Berg, którzy eksponują wielowymiarowość polityki energetycznej i traktują ją jako uporządkowany zestaw instrumentów publicznych służących kształtowaniu sektora energii w sposób zapewniający niezawodność dostaw, przystępność cenową oraz możliwie niski poziom oddziaływania środowiskowego[25]. Odmiennie kształtuje się rozumienie polityki energetycznej na gruncie prawa. Definicje legalne mają charakter normatywny i określają zakres pojęcia na potrzeby konkretnego systemu regulacyjnego. Często są węższe od ujęcia naukowego i podporządkowane celom danego aktu prawnego. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, przykładowo w rozdziale trzecim przyjęto operacyjną definicję polityki energetycznej rozumianej jako zbiór celów, działań i środków, które państwo przyjmuje w odniesieniu do wytwarzania, dystrybucji i zużycia energii. Definicja ta obejmuje zarówno kwestie ekonomiczne, techniczne (wydajność, bezpieczeństwo dostaw, koszty energii, infrastruktura), jak i normatywne (regulacje prawne, polityka regulacyjna), a także cele klimatyczne i środowiskowe[26]. Ponadto łączy ona elementy polityki publicznej, regulacyjnej oraz strategii państwa wobec sektora energetycznego i obejmuje: bezpieczeństwo energetyczne,

[23] Timothy F. Braun, Lisa M. Glidden, *Understanding Energy and Energy Policy*, Zed Books, London 2014, s. 29–30.
[24] Jale Tosun, *Energy Policy*, „Oxford Research Encyclopedia of Politics", Oxford University Press, Oxford 2017, s. 1.
[25] Thomas Hoppe, Frans Coenen, Maya van den Berg, *Illustrating the Use of Concepts from the Discipline of Policy Studies in Energy Research: An Explorative Literature Review*, „Energy Research & Social Science" 2016, t. 21, s. 13.
[26] Zob. Rafał Nagaj, *Regulacja sektora energetycznego w Polsce w kontekście polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Organizacji" 2012, nr 4(867), s. 24–27; Remigiusz Rosicki, *Polityka energetyczna Polski do 2050 r. – analiza krytyczna*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne i Medioznawcze" 2019, nr 1, s. 51–62; Kamil Oskar Olczak, *Ewolucja wspólnej polityki energetycznej w Europie w zakresie odnawialnych źródeł energii i energetyki jądrowej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2025, t. 14, nr 2, s. 43–51.

transformację energetyczną w kierunku niskoemisyjności (w tym rozwój OZE i energetyki jądrowej), regulacje rynkowe i prawne oraz aspekty instytucjonalne.

W odniesieniu do pojęcia polityki klimatyczno-energetycznej UE wobec braku jednoznacznej definicji legalnej i naukowej w pracy przyjęto, że obejmuje ona normy prawne, rozwiązania instytucjonalne oraz relacje między aktorami na różnych etapach procesu decyzyjnego, w których wspólnym celem jest podporządkowanie decyzji w sektorze energetycznym długoterminowym celom klimatycznym. Podobnie jak w przypadku polityki energetycznej, jej legalny wymiar, tj. sposób, w jaki definiują ją obowiązujące akty prawa, może odbiegać od ujęcia przyjętego w literaturze naukowej. Kształt polityki klimatyczno-energetycznej pozostaje zmienny i zależny od stanu integracji europejskiej, a także od zdolności państw członkowskich do uzgadniania interesów w obszarach związanych z ich suwerennością i kompetencjami.

Transformacja energetyczna to pojęcie, które w literaturze anglojęzycznej funkcjonuje przede wszystkim jako *energy transition*. Benjamin K. Sovacool wskazuje, że jego zasadniczym sensem jest zmiana w systemie energetycznym, odnosząca się do paliwa, technologii lub urządzenia przetwarzającego energię. Jednocześnie badacz ten podkreśla, że sprowadzenie omawianego procesu wyłącznie do wymiaru technologicznego nie ukazuje jego rzeczywistej złożoności. Szersze definicje uwzględniają bowiem dostawców, dystrybutorów, odbiorców końcowych oraz instytucje regulujące procesy konwersji i wymiany energii[27]. W niniejszej rozprawie przyjęto takie ujęcie transformacji energetycznej, zgodnie z którym jest to proces zarazem technologiczny, instytucjonalny, regulacyjny i polityczny oraz wymagający zmian w obrębie regulacji prawnych, bodźców ekonomicznych, postaw społecznych i decyzji politycznych.

W toku badań napotkano pewne ograniczenia wynikające zarówno z obszerności materiału badawczego, jak i z wielowymiarowego charakteru transformacji energetycznej oraz polityki klimatyczno-energetycznej UE. Analizowane zagadnienia obejmują krajowe uwarunkowania polityki energetycznej oraz kontekst europejski, w tym rozwój wspólnotowych mechanizmów regulacyjnych, cele klimatyczno-energetyczne, instrumenty koordynacji, a także zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w UE.

Pierwsze ograniczenie związane jest z przyjętymi ramami czasowymi oraz koniecznością selektywnego doboru bardzo obszernego materiału źródłowego. Zasadnicza analiza procesu transformacji energetycznej Polski obejmuje lata 2004–2020, a więc okres od przystąpienia Polski do UE do zakończenia realizacji celów wyznaczonych w ramach strategii

[27] Benjamin K. Sovacool, *How Long Will It Take? Conceptualizing the Temporal Dynamics of Energy Transitions*, „Energy Research & Social Science" 2016, t. 13, s. 202–203, 205.

Europa 2020. W rozprawie uwzględniono główne dokumenty określające kierunki polityki energetycznej państwa, natomiast szczegółowa analiza wszystkich dokumentów ekologicznych, środowiskowych, klimatycznych, wykonawczych i sektorowych, w różnym stopniu powiązanych z problematyką energetyczną, prowadziłaby do nadmiernego rozszerzenia zakresu pracy oraz osłabienia koncentracji na jej głównym celu badawczym. Jednocześnie przyjęta cezura czasowa stanowi ograniczenie w zakresie pełnej rekonstrukcji wcześniejszych uwarunkowań transformacji energetycznej Polski.

Kolejne ograniczenie wynika z koncentracji analizy na przypadku Polski jako państwa o specyficznych uwarunkowaniach historycznych, instytucjonalnych i energetycznych. Specyfika przypadku Polski spowodowała tym samym, że w większości rozdziałów pracy znalazły się fragmenty odwołujące się do okresu sprzed 2004 r. Zastosowanie instytucjonalizmu historycznego oparte zostało na założeniach, że nie da się właściwie zrozumieć kondycji instytucji oraz struktur politycznych i społecznych bez odniesienia się do ich tła historycznego oraz że wszelkie decyzje należy oceniać z perspektywy wiedzy dostępnej w chwili ich podejmowania. Wnioski sformułowane w rozprawie nie powinny być bezpośrednio przenoszone na inne państwa członkowskie UE, w tym państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Mogą jednak stanowić punkt odniesienia dla dalszych badań porównawczych.

Wśród ograniczeń należy również wskazać sposób doboru materiału odnoszącego się do programów wyborczych partii politycznych. W rozprawie uwzględniono wyłącznie programy ugrupowań zwycięskich w wyborach parlamentarnych. Przyjęte rozwiązanie umożliwiło analizę stanowisk aktorów, którzy po wyborach uzyskiwali największy wpływ na kierunki polityki państwa, jednak zawęża ono obraz debaty politycznej wokół transformacji energetycznej. Poza zakresem badania pozostały bowiem programy ugrupowań opozycyjnych, mniejszych partii oraz ugrupowań współtworzących koalicje rządowe, których postulaty mogły wpływać na debatę publiczną. Ograniczenie analizy programów wyborczych wynika również z charakteru samego materiału badawczego. Programy partii politycznych mają przede wszystkim charakter deklaratywny i wyborczy, dlatego nie zawsze pozwalają jednoznacznie określić, w jakim stopniu zawarte w nich postulaty przekładały się na późniejsze decyzje polityczne. Dodatkową trudność stanowi zróżnicowany poziom szczegółowości analizowanych dokumentów.

Czwarte ograniczenie dotyczy procedury kodowania materiału źródłowego wykorzystanego w analizie programów wyborczych partii politycznych oraz exposé prezesów Rady Ministrów. Procedura kodowania materiału jakościowego wymagała podejmowania rozstrzygnięć interpretacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do fragmentów, które mogły być

przypisane do więcej niż jednej kategorii analitycznej. Analizowane zagadnienia obejmują krajowe uwarunkowania polityki energetycznej oraz kontekst europejski, w tym rozwój wspólnotowych mechanizmów regulacyjnych, cele klimatyczno-energetyczne, instrumenty koordynacji, a także zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w UE. Z tego względu wyniki kodowania należy traktować jako uporządkowaną analizę sposobu ujmowania problematyki energetycznej w badanych materiałach. Jednocześnie trzeba uwzględnić ograniczenia właściwe dla analizy jakościowej treści.

Szczególnej ostrożności wymaga także formułowanie jednoznacznych wniosków przyczynowo-skutkowych. Polityka energetyczna jest obszarem, w którym oddziałują jednocześnie m.in. czynniki krajowe, europejskie, geopolityczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Z tego względu ustaleń tych nie należy interpretować jako wskazania jednej dominującej przyczyny zmian zachodzących w polskiej polityce energetycznej.

Przedstawione ograniczenia wyznaczają zakres przeprowadzonych w niniejszej rozprawie badań oraz warunki do interpretacji uzyskanych wyników.

Rozdział I. Ramy teoretyczne i koncepcje badań nad polityką energetyczną

Pierwszy rozdział rozprawy przedstawia aparat pojęciowy oraz podejścia analityczne służące wyjaśnieniu mechanizmów kształtowania polityki energetycznej Polski w warunkach integracji europejskiej. Punktem wyjścia jest założenie, że polityka energetyczna UE należy do najbardziej złożonych i wielowymiarowych obszarów integracji europejskiej, co wynika zarówno z jej specyfiki sektorowej, jak i z historycznych uwarunkowań rozwoju. Łączy w sobie elementy polityki gospodarczej, społecznej, środowiskowej, technologicznej oraz bezpieczeństwa[28]. Przez długi czas rozwijała się bez wyraźnie wyodrębnionej podstawy traktatowej, kształtując się w ramach innych polityk wspólnotowych, w szczególności rynku wewnętrznego, polityki konkurencji oraz polityki ochrony środowiska[29].

Kluczowym elementem rozważań jest weryfikacja hipotezy, według której trwałe napięcie pomiędzy poziomem narodowym a ponadnarodowym, wynikające z tej sekwencji rozwojowej, stanowi strukturalną cechę europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej, a nie jedynie przejściowy efekt niedostosowania instytucjonalnego. Punktem wyjścia badań jest twierdzenie, zgodnie z którym postępujące przesuwanie kompetencji decyzyjnych na poziom UE, szczególnie widoczne w obszarze polityki klimatycznej i transformacji energetycznej, wymusza redefinicję relacji pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi i stanowi zasadniczy kontekst dla zrozumienia ewolucji polskiej polityki energetycznej. W ramach tego rozdziału podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jakie ramy teoretyczne i pojęciowe najpełniej opisują mechanizmy kształtowania, wdrażania i europeizacji polityki energetycznej w warunkach wielopoziomowego zarządzania.

Analiza teoretyczna i pojęciowa została podzielona na cztery podrozdziały. Pierwszy poświęcono pojęciom i sposobom definiowania polityki energetycznej oraz transformacji energetycznej, ze szczególnym uwzględnieniem ich wielowymiarowego i wielopodmiotowego charakteru. W drugim podrozdziale przedstawiono wybrane koncepcje i teorie integracji europejskiej w celu zbudowania ramy analitycznej polityk wspólnotowych. Ukazano federalizm, funkcjonalizm, transakcjonalizm, neofunkcjonalizm, klasyczny instytucjonalizm, nowy instytucjonalizm, podejście międzyrządowe, koncepcję wielopoziomowego zarządzania

[28] Krzysztof Tomaszewski, *Zarządzanie wielopoziomowe w polityce energetycznej Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2018, t. 21, nr 1, s. 29, dostępne w: https://min-pan.krakow.pl/wp-content/uploads/sites/4/2018/03/02-art-05-Tomaszewski-POL.pdf [dostęp: 03.04.2025].
[29] Magdalena Vallebona, *Geneza i kształtowanie się wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2015, nr 1(48), s. 96, dostępne w: https://mysl.lazarski.pl/mysl/article/download/1765/1064/1668 [dostęp: 03.05.2026].

oraz konstruktywizm jako narzędzia opisu dynamiki relacji pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi. Trzeci podrozdział koncentruje się na nowym instytucjonalizmie i przedstawia jego potencjał w badaniach nad polityką energetyczną, wpływem instytucji formalnych i nieformalnych na zachowania aktorów politycznych oraz rezultaty procesów decyzyjnych. Ostatnia część rozdziału omawia europeizację, wskazując na jej użyteczność w wyjaśnianiu procesów przenikania norm i reguł unijnych do narodowych systemów energetycznych.

Zrozumienie tych ram teoretycznych pozwoliło na skonstruowanie aparatu analitycznego niezbędnego do oceny stopnia, w jakim ewolucja polskiej polityki energetycznej w latach 2004–2020 była wypadkową logiki integracji europejskiej, narodowych uwarunkowań instytucjonalnych oraz strukturalnych ograniczeń wynikających z dziedzictwa węglowej kultury energetycznej.

1.1. Pojęcie i sposoby definiowania polityki energetycznej oraz transformacji energetycznej

Pojęcie polityki energetycznej od początku nie miało jednego, utrwalonego znaczenia. Jego zakres zmieniał się pod wpływem przemian gospodarczych, technologicznych i politycznych. Początkowo politykę energetyczną wiązano przede wszystkim z poszczególnymi nośnikami energii oraz z problematyką zaopatrzenia i funkcjonowania tego sektora. Z czasem perspektywa ta uległa rozszerzeniu. Do analizy polityki energetycznej stopniowo włączano relacje między energią, gospodarką, instytucjami państwa i celami publicznymi. W rezultacie zaczęto ją traktować jako złożoną, mocno powiązaną z całym systemem społeczno-gospodarczym politykę sektorową, która wykracza poza sam sektor energii.

Zasadniczy przełom nastąpił po embargu naftowym z 1973 r., kiedy konsekwencje gospodarcze związane z energią i przebudową systemu energetycznego stały się głównym tematem polityki energetycznej. Polityka energetyczna zaczęła wówczas wykraczać poza granice sektorowych gałęzi przemysłu energetycznego, obejmując cały system energetyczny i całą gospodarkę[30].

Dalsze rozszerzenie zakresu tej polityki wynikało z potrzeby planowania techniczno-ekonomicznej przebudowy podaży i popytu na energię, rosnącego znaczenia gospodarczych

[30] Pantelis Capros, Emmanuel Samouilidis, *Energy Policy Analysis*, „Energy Policy" 1988, t. 16, nr 1, s. 36, dostępne w: https://doi.org/10.1016/0301-4215(88)90006-7 [dostęp: 12.02.2025].

skutków kryzysów energetycznych, w tym wpływu cen energii, a także większej wrażliwości opinii publicznej na problemy energetyczne[31].

Zmiany te skłaniały badaczy do podejmowania prób uporządkowania kolejnych faz rozwoju polityki energetycznej. Przydatną próbę periodyzacji rozwoju polityki energetycznej przedstawili Haris Doukas, Konstantinos D. Patlitzianas, Argyris G. Kagiannas oraz John Psarras. Proponują oni własny schemat rozwoju polityki energetycznej, natomiast charakterystykę poszczególnych faz częściowo rekonstruują na podstawie wcześniejszych opracowań[32]. Wyróżniają trzy fazy jej rozwoju w XX w.

Pierwszą z nich określają mianem okresu obfitości energii do 1974 r., drugą jako okres niedoboru energii do 1985 r., zdominowany przez potrzebę ograniczania zależności energetycznej, a trzecią jako okres równowagi energetycznej do ok. 2000 r., w którym coraz większe znaczenie zyskiwała relacja między polityką energetyczną a ochroną środowiska[33]. W pierwszej fazie głównymi tendencjami były: ciągły wzrost gospodarczy, wzrost zapotrzebowania na energię oraz zużycia ropy naftowej. W następstwie kryzysu naftowego z lat 1973–1974 analiza problemów energetycznych, a także zagadnienia polityki energetycznej znalazły się w centrum uwagi publicznej. Wzmocnieniu uległa również interwencja państwa na rynku energii: zarówno w perspektywie krótko- (np. poprzez środki polityczne), jak i długookresowej (np. poprzez inwestycje w eksploatację krajowych źródeł energii). W drugiej fazie główny nacisk położono na oszczędzanie energii, jej racjonalne wykorzystanie oraz zmniejszenie zależności od importu pierwotnych nośników energii. Natomiast w trzeciej fazie coraz większe znaczenie miały skutki wytwarzania i zużycia energii, dlatego silniej akcentowano potrzebę powiązania decyzji w zakresie polityki energetycznej z ochroną środowiska, co zostało wzmocnione przez Protokół z Kioto[34].

W ujęciu Rüdigera Grafa analiza ewolucji znaczeń odnoszących się do energii wymaga wyraźnego rozróżnienia między historią samego pojęcia energii a historią polityki energetycznej *sensu stricto*. Na tej podstawie można zrekonstruować kilka kolejnych przesunięć znaczeniowych. Najpierw energia funkcjonowała głównie jako kategoria nauk przyrodniczych i inżynierii, a dopiero w XX w. zaczęła wchodzić do obszaru gospodarki i polityki. W okresie powojennego boomu pojawiły się takie kategorie jak *energy supply*

[31] Tamże, s. 37.
[32] Szerzej: Ibrahim Kavrakoğlu, *Energy Models*, „European Journal of Operational Research" 1987, t. 28, nr 2, s. 121–131, dostępne w: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0377221787902116 [dostęp: 12.03.2025]; Alan S. Manne, Richard G. Richels, John P. Weyant, *Energy Policy Modeling: A Survey*, dz. cyt., s. 1–36.
[33] Haris Doukas, Konstantinos D. Patlitzianas, Argyris G. Kagiannas, John Psarras, *Energy Policy Making: An Old Concept or a Modern Challenge?*, dz. cyt., s. 362–363.
[34] Tamże.

i *energy economy*, a w latach 60. energię coraz częściej opisywano jako odrębny przedmiot refleksji obejmujący technikę, ekonomię energii oraz prognozowanie podaży i popytu[35]. Za zasadniczy moment zwrotny Graf uznaje lata 70., kiedy to polityka energetyczna wyłoniła się jako samodzielny problem polityki publicznej i bezpieczeństwa państwa. Zdaniem badacza kolejne przesunięcie związane było z raportami Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). Od tego momentu oficjalne uzasadnienie polityki energetycznej przesuwało się od problematyki niedoboru zasobów i bezpieczeństwa energetycznego w kierunku środowiskowych następstw spalania paliw kopalnych. W konsekwencji postulaty odejścia od paliw kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii coraz częściej uzasadniano problemem zmiany klimatu. Argument wyczerpywania się surowców tracił przy tym na znaczeniu, choć bezpieczeństwo energetyczne nadal pozostawało obecne w agendzie[36].

Zakres znaczeniowy pojęcia polityki energetycznej zmieniał się pod wpływem uwarunkowań gospodarczych, technologicznych i politycznych. W związku z tym konieczne jest zestawienie definicji, które pozwalają wyjaśnić, czym jest polityka energetyczna.

Według definicji sformułowanej przez Timothy'ego F. Brauna i Lisę M. Glidden polityka energetyczna określa sposób, w jaki państwo wykorzystuje energię oraz źródła, z których ją pozyskuje. Może być ona projektowana zarówno w sposób proaktywny: w celu osiągnięcia określonych rezultatów, jak i reaktywny: jako odpowiedź na już istniejące problemy. Państwo realizuje i egzekwuje tę politykę za pomocą instrumentów prawnych i administracyjnych. Wśród nich wyróżnić można elementy takie jak: stanowienie prawa, wydawanie aktów wykonawczych oraz tworzenie systemu zachęt i bodźców zniechęcających. Polityka energetyczna oddziałuje na transport, ogrzewanie, działalność przedsiębiorstw, gospodarstwa domowe, siły zbrojne, a także na import i eksport. Obejmuje więc wszystkie sektory gospodarki państwa. Na jej kształt wpływają zarówno uwarunkowania polityczne, jak i środowiskowe, przy czym sama polityka energetyczna również wywiera istotny wpływ na środowisko[37].

Definicja polityki energetycznej wymaga jednak uzupełnienia o perspektywę, która silniej eksponuje jej wymiar normatywny, instytucjonalny i strategiczny. W tym kontekście użyteczna pozostaje definicja zaproponowana przez Jarosława Ćwieka-Karpowicza, który postrzega politykę energetyczną jako „zbiór spójnych, precyzyjnych i zgodnych z obowiązującym prawem przepisów, reguł i procedur, według których państwo wpływa na gospodarkę energetyczną, m.in. poprzez pozyskiwanie, przetwarzanie, zarządzanie oraz dostęp

[35] Rüdiger Graf, *Energy History and Histories of Energy*, dz. cyt., s. 2, 4, 6–7.
[36] Tamże, s. 7–8.
[37] Timothy F. Braun, Lisa M. Glidden, *Understanding Energy and Energy Policy*, dz. cyt., s. 29–30.

do zasobów energetycznych. Jej podstawowym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa, a do głównych zadań należy określenie celów pośrednich oraz strategii działania”[38].

Definicje polityki energetycznej sformułowane przez Brauna i Glidden oraz Ćwieka-Karpowicza wykazują punkty styczne. W jednym i drugim przypadku polityka energetyczna rozumiana jest jako celowe oddziaływanie państwa na sferę energii, realizowane za pomocą określonych instrumentów oraz podporządkowane realizacji interesu publicznego. W obu definicjach widoczny jest także element aktywnej ingerencji państwa w kształtowanie warunków funkcjonowania sektora energetycznego.

Z kolei Beata Molo rozumie politykę energetyczną w sposób systemowy i instytucjonalny. Badaczka ta wskazuje na procesy decyzyjne, planowanie oraz tworzenie ram regulacyjnych dla funkcjonowania sektora energetycznego. Według niej „polityka energetyczna traktowana jest jako całokształt decyzji podejmowanych przez rządy bądź wyznaczone urzędy i instytucje, których celem jest stworzenie warunków do właściwego rozwoju i funkcjonowania sektora energetycznego. Dotyczą one procesu produkcji, dystrybucji i konsumpcji paliw oraz energii i obejmują fazy planowania i kształtowania systemu energetycznego, a także tworzenia regulacji i ich implementacji”[39].

Zbliżoną, choć bardziej operacyjną i sektorowo uporządkowaną perspektywę przyjmuje Paweł Musiałek, który definiuje politykę energetyczną jako „aktywne oddziaływanie państwa na system energetyczny, czyli w sensie węższym wytwarzanie, przetwarzanie oraz użytkowanie energii elektrycznej (system elektroenergetyczny), a w sensie szerszym także sektor paliwowy (gazowy, górniczy, naftowy, atomowy), sektor odnawialnych źródeł energii oraz ciepłownictwo”[40].

Polityka energetyczna jawi się również jako złożony obszar polityki publicznej, ściśle powiązany z innymi politykami sektorowymi.

Według Jale Tosun polityka energetyczna obejmuje normy i regulacje odnoszące się do: źródeł energii, efektywności energetycznej, cen energii, energii importowanej, infrastruktury energetycznej oraz klimatycznych i środowiskowych aspektów wytwarzania, wykorzystania i przesyłu energii. Jej zasadniczym problemem są napięcia i kompromisy między dostępnością

[38] Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Polityka energetyczna Rosji wobec Unii Europejskiej w kontekście kryzysu gospodarczego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 1, s. 67.
[39] Beata Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013, s. 25, dostępne w: https://repozytorium.uafm.edu.pl/server/api/core/bitstreams/b4fa7c8b-e397-41c1-b352-c7f7a629850f/content [dostęp: 12.03.2025].
[40] Paweł Musiałek, *Polityka energetyczna*, [w:] *Słowniki Społeczne. Tom II: Polityki publiczne*, „Ignatianum University Press” 2021, s. 195, dostępne w: https://slownikispoleczne.ignatianum.edu.pl/index.php/ss/catalog/view/41/82/228-1 [dostęp: 12.03.2025].

cenową, bezpieczeństwem i czystością energii. Polityka energetyczna stanowi obszar polityki publicznej o charakterze przekrojowym, a więc wykraczającym poza granice pojedynczych sektorów, co oznacza, że z jednej strony wpływa ona na decyzje podejmowane w pokrewnych dziedzinach, takich jak rolnictwo, klimat, rozwój, gospodarka, środowisko, polityka zagraniczna czy zdrowie publiczne, z drugiej zaś sama podlega oddziaływaniu decyzji podejmowanych w tych obszarach[41].

Wnioski płynące z analizy Thomasa Hoppego, Fransa Coenena i Mayi van den Berg pozwalają traktować politykę energetyczną jako całokształt instrumentów publicznych służących kształtowaniu sektora energii w sposób zapewniający niezawodność dostaw, przystępność cenową oraz możliwie niski poziom oddziaływania środowiskowego w procesie wytwarzania i wykorzystania energii. W perspektywie zaproponowanej przez badaczy polityka energetyczna ma szerszy zakres niż pojedyncze decyzje administracyjne czy regulacyjne i obejmuje działania państwa służące zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, poprawie efektywności ekonomicznej oraz wspieraniu rozwoju gospodarczego. Polityka energetyczna wiąże się z zapewnieniem stabilnego funkcjonowania systemu energetycznego. Powinna uwzględniać koszty energii dla odbiorców i przedsiębiorstw, a także rosnące znaczenie celów środowiskowych. Na gruncie tej koncepcji polityka energetyczna jest postrzegana jako uporządkowany zestaw instrumentów publicznych służących godzeniu celów gospodarczych i środowiskowych, a pośrednio również celów społecznych związanych z dostępnością i niezawodnością energii[42].

Perspektywa *Latin American Energy Organization* (OLADE) wpisuje się w sposób myślenia obecny we wcześniejszych definicjach, ponieważ eksponuje rolę państwa, strategiczny charakter polityki energetycznej oraz znaczenie norm i instrumentów działania. Według OLADE polityka energetyczna jest sektorową polityką publiczną stanowiącą wspólny zbiór strategicznych założeń, wytycznych, norm i priorytetów działania, przyjmowanych przez właściwe organy rządowe w celu reagowania na problemy publiczne związane z energią oraz zaspokajania potrzeb energetycznych społeczeństwa. Podstawę polityki energetycznej stanowi agenda energetyczna obejmująca strategiczną wizję oraz cele nadrzędne i ogólne. Skuteczna realizacja polityki energetycznej zależy od trwałego zaangażowania instytucjonalnego, zwłaszcza na najwyższych szczeblach organów odpowiedzialnych za jej prowadzenie. Wymaga również zdolności do jej wdrażania w sposób ograniczający ryzyka i umożliwiający osiąganie zamierzonych celów. W tym rozumieniu polityka energetyczna pełni funkcję

[41] Jale Tosun, *Energy Policy*, dz. cyt., s. 1.
[42] Thomas Hoppe, Frans Coenen, Maya van den Berg, *Illustrating the Use of Concepts from the Discipline of Policy Studies in Energy Research*…, dz. cyt., s. 13.

instrumentu porządkującego działania państwa, wyznacza bowiem prawa, obowiązki oraz zasady interakcji między interesariuszami krajowymi i zagranicznymi, mieszczące się w ramach przyjętej wizji i określonego horyzontu czasowego[43].

Włączenie problematyki środowiskowej, a następnie klimatycznej zmieniło sposób rozumienia polityki energetycznej. Wpłynęło również na uzasadnianie interwencji państwa w sektorze energii. Pojęcie polityki klimatyczno-energetycznej pozwala opisać tę zmianę, ponieważ wskazuje na powiązanie decyzji energetycznych z celami klimatycznymi, tj. stopniowe łączenie dwóch wcześniej częściowo odrębnych obszarów interwencji publicznej.

Próby zdefiniowania polityki klimatyczno-energetycznej UE napotykają na trudności. Kategoria ta nie stanowi odrębnej polityki sektorowej w sensie prawnym, jest ona bowiem wypadkową procesu integrowania celów klimatycznych w ramach polityki energetycznej. Na ten aspekt zwracają uwagę Claire Dupont i Sebastian Oberthür, posługując się kategorią *climate policy integration* (CPI). Według badaczy integracja polityki klimatycznej oznacza podporządkowanie polityk sektorowych, w tym polityki energetycznej, długoterminowym celom klimatycznym. Autorzy odnoszą ją zarówno do procesu decyzyjnego, jak i do rezultatów przyjmowanych polityk, wskazując jako punkt odniesienia cel ograniczenia wzrostu temperatury[44]. Istotą tego podejścia jest stopniowe podporządkowywanie decyzji energetycznych długoterminowym celom klimatycznym.

Podobnie problem ten postrzegają Claudia Kettner-Marx i Daniela Kletzan-Slamanig. Wskazują one, że skuteczne ograniczanie zmian klimatu wymaga włączania kwestii klimatycznych do innych obszarów polityki publicznej. Szczególne znaczenie ma tutaj relacja między polityką klimatyczną a energetyczną, ponieważ znaczna część emisji gazów cieplarnianych wynika z dostaw i wykorzystania energii[45]. Kettner-Marx i Kletzan-Slamanig proponują ocenę integracji polityki klimatycznej z polityką energetyczną za pomocą siedmiu kryteriów. Pierwszym z nich jest zaangażowanie polityczne, rozumiane jako obecność celów klimatycznych zarówno w dokumentach strategicznych, jak i w politykach sektorowych oraz mechanizmach monitorowania ich realizacji. Drugim kryterium są instrumenty polityki, czyli zgodność i wzajemne wzmacnianie się stosowanych narzędzi regulacyjnych, finansowych i organizacyjnych. Trzecie kryterium stanowi funkcjonalne powiązanie celów, które pomaga

[43] Victorio Oxilia Dávalos, Gerardo Blanco, *Energy Policy. A Practical Guidebook*, Quito, Latin American Energy Organization (OLADE), 2016, s. 17, dostępne w: https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0359.pdf [dostęp: 16.03.2025].

[44] Claire Dupont, Sebastian Oberthür, *Insufficient Climate Policy Integration in EU Energy Policy: The Importance of the Long-Term Perspective*, „Journal of Contemporary European Research" 2012, t. 8, nr 2, s. 229–231.

[45] Claudia Kettner-Marx, Daniela Kletzan-Slamanig, *The Status of Climate Policy Integration in EU Energy Policy*, „WIFO Working Papers" 2018, nr 551, s. 1–2, dostępne w: https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-4759/wp_2018_551_.pdf [dostęp: 24.04.2025].

ustalić, czy cele polityki klimatycznej i energetycznej są wobec siebie synergiczne, jak w przypadku OZE, czy występuje między nimi konflikt, jak w przypadku wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego przez paliwa kopalne. Czwarte kryterium, czyli ważenie celów i zasobów, odnosi się do rozstrzygania napięć między celami klimatycznymi a innymi priorytetami oraz do skali finansowania działań klimatycznych. Piąte dotyczy aktorów uczestniczących w kształtowaniu polityki, w tym instytucji publicznych, administracji, interesariuszy, organizacji społecznych i ekspertów. Szóste obejmuje perspektywę czasową. Ostatnim kryterium jest wpływ na emisję, czyli ocena, czy przyjęte rozwiązania rzeczywiście przekładają się na redukcję emisji gazów cieplarnianych[46].

Nie ulega wątpliwości, że polityka klimatyczno-energetyczna stanowi złożony mechanizm prawny, instytucjonalny i polityczny, którego analiza wymaga uwzględnienia wielu powiązanych ze sobą obszarów. Do podobnych wniosków dochodzi Krzysztof Tomaszewski, który wskazuje, że polityka klimatyczno-energetyczna powinna być analizowana na kilku wzajemnie powiązanych płaszczyznach: „Z jednej strony są to: a) normy prawne, w obszarze pierwotnym i wtórnym *acquis communautaire*, z drugiej zaś b) instytucje, ale również – co istotne zwłaszcza z perspektywy politologicznej – c) współzależności występujące między najważniejszymi podmiotami uczestniczącymi w jej planowaniu, realizacji i ewaluacji. Można uznać, że polityka klimatyczno-energetyczna jest swoistym «barometrem», ukazującym nastroje panujące w UE. Im większy optymizm i nastawienie na współpracę, tym więcej pomysłów i inicjatyw w obszarze energetycznym. Im większy sceptycyzm wobec integracji, tym mniej efektywna współpraca w obszarze energetycznym”[47].

W literaturze przedmiotu brakuje jednej, powszechnie przyjętej definicji polityki klimatyczno-energetycznej UE. Wynika to z jej hybrydowego charakteru oraz z faktu, że kształtuje się ona na styku odrębnych obszarów regulacyjnych. Nie jest to polityka sektorowa w klasycznym rozumieniu. W tym przypadku można mówić raczej o obszarze, w którym cele klimatyczne i energetyczne wzajemnie się przenikają. O jej skuteczności decyduje to, na ile udaje się je powiązać (w wymiarze prawnym, instytucjonalnym i politycznym). Wobec braku jednoznacznej definicji przyjąć należy, że polityka klimatyczno-energetyczna UE obejmuje normy prawne, rozwiązania instytucjonalne oraz relacje między aktorami na różnych etapach procesu decyzyjnego, którzy powinni podporządkować decyzje w sektorze energetycznym długoterminowym celom klimatycznym UE. Jej kształt pozostaje zmienny. Zależy od kondycji integracji europejskiej, a także od tego, czy państwa członkowskie potrafią uzgadniać interesy w obszarach związanych z ich suwerennością gospodarczą.

[46] Tamże, s. 4–6.
[47] Krzysztof Tomaszewski, *Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 62.

Niezależnie od różnic terminologicznych wszystkie prezentowane perspektywy i odniesienia do polityki energetycznej odwołują się do jej formalnoprawnych aspektów. Wskazują na normatywny charakter tej kategorii oraz jej zakorzenienie w systemie kompetencji zarezerwowanych dla organów władzy publicznej. Polityka energetyczna jawi się zatem jako świadome, zaplanowane i skoordynowane oddziaływanie państwa na sektor energetyczny, realizowane za pomocą instrumentów legislacyjnych, administracyjnych, ekonomicznych oraz coraz częściej dyplomatycznych. Jednocześnie analizowane definicje pozwalają dostrzec jej wielowymiarowy charakter. Polityka energetyczna łączy w sobie wymiar gospodarczy (konkurencyjność, efektywność, ceny nośników energii), społeczny (dostępność energii, ubóstwo energetyczne), środowiskowy (transformacja niskoemisyjna, ochrona klimatu) oraz geopolityczny i strategiczny (bezpieczeństwo dostaw, dywersyfikacja źródeł, suwerenność energetyczna).

Transformacja energetyczna jest jednym z najczęściej używanych pojęć w debacie nad przyszłością sektora energii, chociaż jego znaczenie wciąż pozostaje przedmiotem dyskusji. W literaturze przedmiotu pojęcie to jest definiowane na różne sposoby w zależności od tego, czy skupia się na wymiarze technologicznym, ekonomicznym, instytucjonalnym, społecznym, czy też klimatycznym. Przegląd wybranych stanowisk pozwala zatem uporządkować przypisywane mu znaczenia.

W literaturze istnieje rozróżnienie między pojęciami *energy transition* (przejście energetyczne) i *energy transformation* (transformacja energetyczna), choć są one często używane zamiennie. Michael Child i Christian Breyer wskazują, że co do zasady odnoszą się one do tego samego podstawowego konceptu zmiany, jednak koncentrują się na odmiennych aspektach tego procesu. Autorzy proponują, aby termin *transformation* odnosić przede wszystkim do zmian fizycznych form i systemów. Pojęcie *transition* rezerwują natomiast dla zmian zachodzących w dużych systemach społeczno-technicznych, zwłaszcza wtedy, gdy obejmują one społeczne mechanizmy ich inicjowania, wspierania i wykorzystywania.

W polskim przekładzie można więc przyjąć, że *energy transformation* najbliższa jest kategorii transformacji energetycznej, natomiast *energy transition* – kategorii przejścia energetycznego lub szerzej ujmowanej tranzycji społeczno-technicznej w sektorze energii. Rozróżnienie to nie ma jednak charakteru absolutnego, ponieważ sami autorzy zwracają uwagę, że w praktyce oba terminy często odnoszą się do tego samego rdzenia znaczeniowego,

a źródłem niejasności pozostaje przede wszystkim odmienna konceptualizacja analizowanego procesu[48].

Zdaniem Kathariny Hölscher, Julii M. Wittmayer i Derka Loorbacha pojęcia *transition* i *transformation* nie wykluczają się, lecz są komplementarnymi perspektywami analitycznymi. Różnice między nimi wynikają głównie z rozwoju różnych tradycji badawczych i sposobów rozumienia zmiany społecznej[49].

Różnorodność tradycji teoretycznych i metodologicznych przyczyniła się do wykształcenia odmiennych sposobów analizy procesów transformacji energetycznej w ramach różnych dyscyplin oraz nurtów badawczych.

Remigiusz Rosicki zauważa, że niektórzy badacze zajmujący się problematyką energii odwołują się do społecznych studiów nad nauką i technologią. Różne dyscypliny nauk społecznych podlegały rozmaitym wpływom intelektualnym i czerpały z różnych podejść teoretycznych, co miało miejsce również w studiach nad nauką i technologią. Naukowcy zajmujący się procesami i przemianami energetycznymi prowadzą badania: (1) historyczne, (2) teoretyczne, (3) społeczne (przyjmujące różne podejścia), (4) syntetyzujące oraz (5) ilościowe. Pomimo różnorodności podejść, nurtów i paradygmatów obecnych w badaniach nad transformacją energetyczną skupiają się one przede wszystkim na następujących kwestiach: (1) ocenie zasadności substytucji źródeł energii lub technologii energetycznych, (2) ocenie zakresu tej substytucji, (3) ocenie jej znaczenia oraz (4) ocenie tempa, w jakim ona zachodzi[50].

Kathleen Araújo stwierdza, że w literaturze nie istnieje jedna powszechnie zaakceptowana definicja pojęcia *energy transition*, a jego znaczenie zmieniało się historycznie wraz z rozwojem badań nad energią. Autorka proponuje szersze spojrzenie, w którym *energy transition* oznacza zmianę charakteru lub wzorca wykorzystania energii w obrębie danego systemu. Zmiana ta może dotyczyć m.in. rodzaju paliwa, dostępu do energii, sposobów jej pozyskiwania i dostarczania, a także niezawodności oraz wykorzystania końcowego. Ponadto zdaniem badaczki proces ten może zachodzić na różnych poziomach analizy – od lokalnego po globalny – i pozostaje istotny nie tylko w kontekście technologii, ale i dla praktyk społecznych, preferencji użytkowników, infrastruktury oraz nadzoru nad systemem energetycznym[51].

---

[48] Michael Child, Christian Breyer, *Transition and Transformation: A Review of the Concept of Change in the Progress towards Future Sustainable Energy Systems*, „Energy Policy" 2017, t. 107, s. 11, 18–19, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.022 [dostęp: 03.04.2025].

[49] Katharina Hölscher, Julia M. Wittmayer, Derk Loorbach, *Transition versus Transformation: What's the Difference?*, „Environmental Innovation and Societal Transitions" 2018, t. 27, s. 1–2, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.10.007 [dostęp: 13.03.2025].

[50] Remigiusz Rosicki, *Czynniki instytucjonalno-prawne transformacji energetycznej w Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 168.

[51] Kathleen Araújo, *The Emerging Field of Energy Transitions: Progress, Challenges, and Opportunities*, „Energy Research & Social Science" 2014, t. 1, s. 112–113, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.002 [dostęp: 16.05.2025].

Perspektywa prezentowana przez Araújo koresponduje z propozycją Sovacoola, który również zauważa definicyjną niejednoznaczność pojęcia *energy transition*. Dodaje on przy tym, że jego zasadniczym sensem jest zmiana w systemie energetycznym, która odnosi się najczęściej do paliwa, technologii lub urządzenia przetwarzającego energię. Autor zaznacza jednak, że sprowadzenie tego procesu wyłącznie do wymiaru technologicznego maskuje społeczny i polityczny wymiar systemów energetycznych.

Szersze definicje uwzględniają również dostawców, dystrybutorów, odbiorców końcowych oraz instytucje regulujące procesy konwersji i wymiany energii. W takim rozumieniu *energy transition* jest procesem technologicznym, instytucjonalnym, regulacyjnym i politycznym. Proces ten wymaga zmian w obrębie regulacji politycznych i prawnych, bodźców ekonomicznych oraz postaw społecznych[52].

Odmienną, bardziej systemową perspektywę proponują Sgouris Sgouridis i Denes Csala, którzy definiują *sustainable energy transition* (SET), czyli zrównoważoną transformację energetyczną, jako kontrolowany proces zastępowania głównych źródeł energii pierwotnej opartych na paliwach kopalnych zasobami odnawialnymi, przy zachowaniu wystarczającego poziomu końcowych usług energetycznych *per capita*. W prezentowanym przez nich podejściu transformacja oznacza przejście od gospodarki opartej na wyczerpywalnych zasobach energii do gospodarki opartej na przepływach energii, rozumianych jako bieżące strumienie energii dostarczane przez procesy naturalne, a nie skończone zasoby podlegające wydobyciu. SET w wymiarze środowiskowym dotyczy utrzymania emisji w granicach zdolności asymilacyjnej ekosystemu oraz rozwoju OZE. W wymiarze społecznym badacze wskazują na konieczność zachowania minimalnego poziomu dostępnej energii *per capita*, natomiast w wymiarze energetyczno-ekonomicznym – na potrzebę odpowiedniego tempa inwestycji w OZE oraz powiązania zadłużenia z przyszłą dostępnością energii[53].

Joseph Szarka proponuje typologię, w której transformacja energetyczna przedstawiana jest jako pole rywalizacji między dwiema wizjami zmiany: ewolucyjną i transformacyjną. Perspektywa ewolucyjna zakłada długookresowe, stopniowe i nakładające się przejścia energetyczne, w ramach których „stare" i „nowe" źródła energii współistnieją, a zmiana ma charakter otwarty, przyrostowy i zorientowany na proces. Perspektywa transformacyjna odnosi się natomiast do wielkiego przejścia w kierunku systemu opartego na OZE. Zakłada ona zmianę szybszą, wyraźniej ukierunkowaną oraz opartą na większej wierze w możliwość politycznego

[52] Benjamin K. Sovacool, *How Long Will It Take?*..., dz. cyt., s. 202–203, 205.
[53] Sgouris Sgouridis, Denes Csala, *A Framework for Defining Sustainable Energy Transitions: Principles, Dynamics, and Implications*, „Sustainability" 2014, t. 6, nr 5, s. 2601–2609, dostępne w: https://doi.org/10.3390/su6052601 [dostęp: 18.04.2025].

kształtowania przebiegu transformacji. Różnica dotyczy więc tempa zmiany, jej skali, pożądanego rezultatu oraz zakresu interwencji publicznej[54].

Według Tomasza Młynarskiego transformacja energetyczna rozumiana jest jako przejście od wykorzystania paliw kopalnych do źródeł energii o niskiej bądź zerowej emisyjności. Proces ten oznacza przekształcenie sposobów wytwarzania energii oraz wdrażanie działań służących ograniczaniu jej zużycia i poprawie efektywności energetycznej. Ograniczenie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze wymaga głębokiej przebudowy systemu zaopatrzenia w energię, polegającej na zastępowaniu paliw kopalnych alternatywnymi źródłami i technologiami, takimi jak odnawialne źródła energii, energetyka jądrowa czy czyste technologie węglowe[55].

Kacper Szulecki podejmuje się refleksji nad transformacją energetyczną w szerszym, polityczno-społecznym kontekście. Uważa, że „to jest największa zmiana technologiczna, ekonomiczna, społeczna i być może polityczna w tym stuleciu i ma gigantyczny potencjał emancypacyjny i demokratyczny”[56].

Piotr Kwiatkiewicz i Marek Laskowski traktują transformację energetyczną jako zastany proces strukturalny, którego istotną konsekwencją jest postępująca decentralizacja sektora energetycznego oraz wyłanianie się nowych podmiotów zarządzających produkcją i dystrybucją energii. W ich perspektywie transformacja energetyczna ma wymiar nie tylko technologiczny, ale przede wszystkim społeczno-polityczny. Przekształca ona relacje między państwem a obywatelami. Konsekwencją tej zmiany jest zwiększanie niezależności energetycznej i realizacja celów środowiskowych[57].

W wymiarze aplikacyjnym, odnoszącym się do polskich uwarunkowań sektorowych, Lidia Gawlik łączy transformację energetyczną z rozwojem niskoemisyjnych źródeł energii, wdrażaniem efektywnych technologii wytwarzania oraz poprawą efektywności energetycznej z zachowaniem bezpieczeństwa dostaw energii i ograniczaniem presji środowiskowej[58].

---

[54] Joseph Szarka, *Towards an Evolutionary or a Transformational Energy Transition? Transition Concepts and Roadmaps in European Union Policy Discourse*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research” 2016, t. 29, nr 3, s. 223, 229–231, dostępne w: https://doi.org/10.1080/13511610.2016.1166039 [dostęp: 20.04.2025].

[55] Tomasz Młynarski, *Energetyka jądrowa wobec globalnych problemów bezpieczeństwa energetycznego i zmian klimatu w XXI wieku*, dz. cyt., s. 18.

[56] Kacper Szulecki, *Narzekanie nas nie uratuje. Zielono-liberalna koalicja może*, „Magazyn Kontakt”, 15.03.2019, dostępne w: https://magazynkontakt.pl/narzekanie-nas-nie-uratuje-zielono-liberalna-koalicja-moze/ [dostęp: 20.04.2025].

[57] Piotr Kwiatkiewicz, Marek Laskowski, *Społeczności energetyczne a decentralizacja: między samowystarczalnością a solidarnością*, „Przegląd Politologiczny” 2025, t. 30, nr 4, s. 185–197, dostępne w: https://www.researchgate.net/publication/398701714_Spolecznosci_energetyczne_a_decentralizacja_miedzy_samowystarczalnoscia_a_solidarnoscia [dostęp: 20.01.2026].

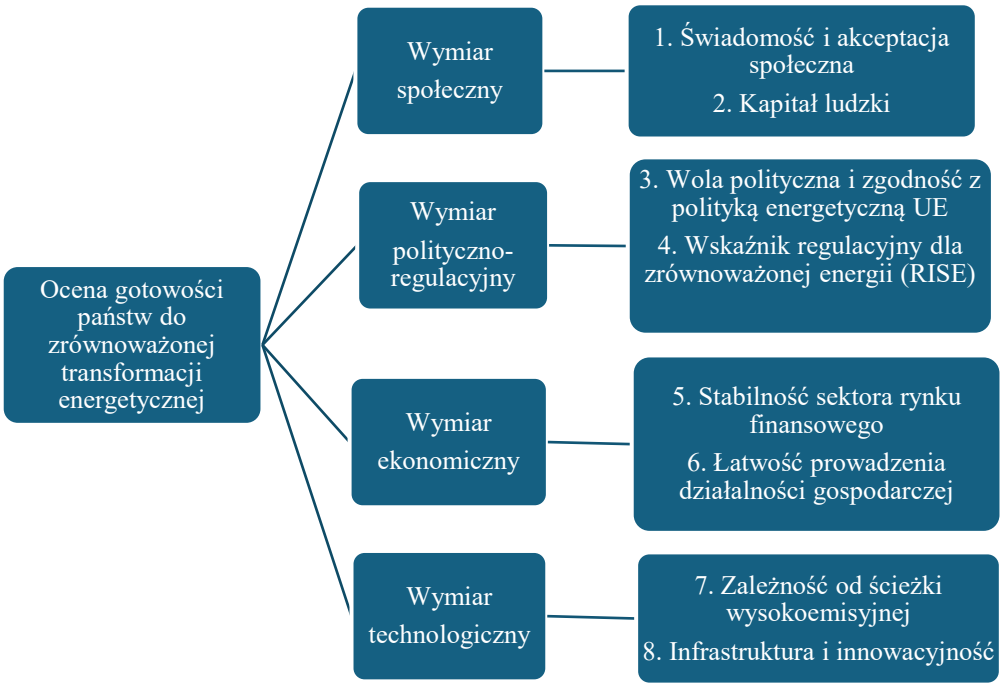
[58] Lidia Gawlik, *The Polish Power Industry in Energy Transformation Process*, dz. cyt., s. 230.

Autorka podkreśla konieczność głębokiej przebudowy sektora elektroenergetycznego. Jednocześnie wskazuje, że z uwagi na historycznie ukształtowaną zależność polskiej gospodarki od węgla zmiana ta nie może oznaczać jego szybkiej eliminacji. Transformacja ma tu charakter stopniowy i wielotorowy. Obejmuje zarówno modernizację istniejących bloków węglowych, jak i rozwój nowych źródeł niskoemisyjnych, poprawę efektywności energetycznej oraz rozbudowę energetyki rozproszonej, zwłaszcza w formie lokalnych klastrów energii[59].

Ekonomiczny wymiar transformacji energetycznej eksponują Bogusława Drelich-Skulska i Paweł Brusiło. W ich interpretacji jest ona wielowymiarowym procesem strukturalnych przeobrażeń, odnoszących się zarówno do zmian ilościowych i jakościowych, jak i do sposobów pozyskiwania, dystrybucji, magazynowania oraz wykorzystania energii. Autorzy wskazują, że problematyka ta od wielu dekad pozostaje obecna w refleksji nauk ekonomicznych. Podkreślają zarazem, że sam proces kształtowany jest przez wzajemnie powiązane uwarunkowania[60].

Transformacja energetyczna może być analizowana równocześnie jako proces technologiczny, ekonomiczny, polityczno-regulacyjny i społeczny. Takie wielowymiarowe podejście rozwijają Hera Neofytou, Alexandros Nikas i Haris Doukas. Według nich skuteczność transformacji zależy od warunków instytucjonalnych, społecznych, ekonomicznych i technologicznych, przesuwają więc uwagę z pytania o istotę transformacji energetycznej na pytanie o to, czy państwo jest zdolne do jej skutecznego przeprowadzenia. Użyteczną próbę uporządkowania tych wymiarów stanowi koncepcja SETR (*sustainable energy transition readiness index*), czyli indeks gotowości do zrównoważonej transformacji energetycznej[61] (rysunek 1).

[59] Tamże, s. 230, 237.
[60] Bogusława Drelich-Skulska, Paweł Brusiło, *Transformacja energetyczna w Unii Europejskiej w latach 1990–2021*, [w:] Justyna Cabańska, Dorota Czyżewska-Misztal, Grażyna Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2024, s. 54, dostępne w: https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/4 [dostęp: 20.04.2025].
[61] Hera Neofytou, Alexandros Nikas, Haris Doukas, *Sustainable Energy Transition Readiness: A Multicriteria Assessment Index*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2020, t. 131, art. 109988, s. 5, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.109988 [dostęp: 13.04.2025].



Rysunek 1. System oceny gotowości państwa do zrównoważonej transformacji energetycznej według indeksu SETR

Źródło: H. Neofytou, A. Nikas, H. Doukas, *Sustainable Energy Transition Readiness: A Multicriteria Assessment Index*[62].

Wymiar społeczny dotyczy świadomości i akceptacji społecznej oraz kapitału ludzkiego. Skuteczność transformacji energetycznej zależy od postaw społecznych, poziomu wiedzy, kompetencji oraz zdolności społeczeństwa do adaptacji wobec zmian w systemie energetycznym. Wymiar polityczno-regulacyjny obejmuje wolę polityczną, zgodność działań państwa z polityką energetyczną UE oraz jakość regulacji. Transformacja wymaga więc stabilnych ram instytucjonalnych i regulacyjnych, które mogą sprzyjać dekarbonizacji i inwestycjom w OZE. Wymiar ekonomiczny dotyczy kondycji sektora finansowego oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Badacze wskazują, że transformacja energetyczna jest powiązana ze zdolnością do mobilizowania kapitału i tworzenia warunków dla inwestycji. Wymiar technologiczny odnosi się natomiast do uzależnienia od wysokoemisyjnego modelu rozwoju, określanego jako *carbon lock-in*, oraz do poziomu infrastruktury i innowacyjności. Gotowość do transformacji zależy od zdolności państwa do modernizacji infrastruktury i uniezależniania się od dotychczasowego systemu energetycznego[63].

Przegląd literatury przedmiotu pozwala na stwierdzenie, że transformacja energetyczna jest kategorią niejednorodną. Na poziomie terminologicznym ujawnia się napięcie między

[62] Pełny opis bibliograficzny wszystkich publikacji przywołanych w opisach rysunków, wykresów i tabel znajduje się w bibliografii na końcu pracy.
[63] Hera Neofytou, Alexandros Nikas, Haris Doukas, *Sustainable Energy Transition Readiness*, dz. cyt., s. 1–6.

pojęciami *energy transition* i *energy transformation*, które choć często stosowane są zamiennie, eksponują odmienne wymiary analizowanego procesu. Poszczególne podejścia nie wykluczają się jednak wzajemnie, ponieważ – jak zauważają Hölscher, Wittmayer i Loorbach – odzwierciedlają raczej zróżnicowanie tradycji badawczych niż rzeczywistą odmienność.

W literaturze przedmiotu dostrzec można kilka sposobów konceptualizacji transformacji energetycznej. Część z nich postrzega transformację energetyczną jako zmianę wzorca wykorzystania energii, inne natomiast łączą ją głównie z wymogami na rzecz zrównoważonego rozwoju. W niektórych opracowaniach eksponowana jest rywalizacja między ewolucyjną a transformacyjną wizją zmiany. W jeszcze innych na pierwszy plan wysuwa się potencjał demokratyczny i decentralizacyjny tego procesu, rozumiany jako przekształcenie relacji między państwem, rynkiem a obywatelami. Na osobną uwagę zasługuje perspektywa, w której transformacja jest postrzegana jako stopniowy proces przebudowy systemu energetycznego, uwarunkowany historyczną zależnością gospodarki od paliw kopalnych oraz koniecznością zachowania bezpieczeństwa dostaw energii.

Pomimo występujących różnic można wskazać wspólny rdzeń znaczeniowy obecny w analizowanych stanowiskach. Transformacja energetyczna jest bez wątpienia procesem wielowymiarowym, rozłożonym w czasie i kształtowanym zarówno przez czynniki technologiczne, jak i polityczno-społeczne.

1.2. Wybrane koncepcje i teorie integracji europejskiej jako rama analityczna polityk wspólnotowych

Pojęcie integracji należy do terminów, które w naukach społecznych ujmowane są szeroko, jednak sposób ich rozumienia zależy w dużej mierze od przyjętej perspektywy badawczej. Wywodzi się ono z łacińskiego *integratio* i oznacza „wznowienie, odnowienie, przywrócenie czegoś”[64]. Według *Słownika języka polskiego PWN* termin *integracja* oznacza „proces tworzenia się całości z jakichś części, zespalanie się elementów w całość; scalanie się, scalenie czegoś, integrowanie”[65]. Może to być zarówno proces łączenia elementów w większą całość, jak i stan, w którym owa całość została już osiągnięta.

Według Ernsta B. Haasa integracja to proces, w którym aktorzy polityczni z różnych państw zaczynają przenosić swoje lojalności, oczekiwania i działania polityczne na nowe centrum ponadnarodowe, którego instytucje mają władzę lub domagają się władzy nad

[64] *Integratio*, [w:] *Elektroniczny Słownik Łaciny Średniowiecznej w Polsce. eLexicon Mediae et Infimae Latinitatis Polonorum*, dostępne w: https://elexicon.scriptores.pl/pl/lemma/integratio [dostęp: 19.04.2024].
[65] *Integracja*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, Mieczysław Szymczak (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 747.

dotychczasowymi państwami narodowymi. Efektem tego procesu jest nowa wspólnota polityczna[66].

Reginald J. Harrison definiuje integrację jako proces prowadzący do powstania na danym obszarze więzi wspólnoty politycznej, centralnych instytucji zdolnych do podejmowania wiążących decyzji, mechanizmów kontroli alokacji wartości na poziomie regionalnym oraz mechanizmów formowania konsensusu[67].

W ocenie Edwarda Haliżaka integracja to proces, w trakcie którego państwa danego regionu tworzą wspólne mechanizmy i instytucje wyposażane w kompetencje do wykonywania zadań oraz funkcji o charakterze tak ekonomicznym, jak i politycznym. Przy czym funkcje te były wcześniej zastrzeżone dla kompetencji państw[68].

W publikacji *Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* integracja rozumiana jest jako osiągnięcie na danym terytorium poczucia wspólnoty oraz stworzenie instytucji i praktyk na tyle silnych i powszechnych, by przez długi czas gwarantować mieszkańcom pewność co do „pokojowych przemian"[69].

Formułowanie definicji integracji w ramach analizy politologicznej zachodziło równolegle do rozwoju ekonomicznej teorii integracji regionalnej. Mimo odrębnej metodologii, właściwej naukom ekonomicznym, warto wziąć pod uwagę także dokonania tej szkoły. Béla Balassa zdefiniował integrację jako proces obejmujący wszystkie środki zaprojektowane w celu zniesienia dyskryminacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi należącymi do różnych jednostek geopolitycznych. Jako stan oznacza ona brak różnych form dyskryminacji pomiędzy gospodarkami narodowymi. Integrację odróżnia od zwykłej współpracy skala i cel – zniesienie ograniczeń[70]. Balassa porządkuje formy integracji gospodarczej według stopnia ich zaawansowania: (1) Strefa wolnego handlu: państwa znoszą między sobą cła i ograniczenia ilościowe w handlu, jednak każde z nich zachowuje własne taryfy celne wobec państw trzecich. (2) Unia celna: obok likwidacji ceł i ograniczeń ilościowych w handlu wewnętrznym zakłada również ujednolicenie ceł stosowanych wobec państw nienależących do ugrupowania. (3)

[66] Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004, s. 13–14, 17, dostępne w: https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf [dostęp: 19.04.2024].
[67] Reginald J. Harrison, *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, Allen & Unwin, London 1974, s. 14–15.
[68] Edward Haliżak, *Integracja europejska*, [w:] Edward Haliżak, Roman Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 482.
[69] Karl W. Deutsch, Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maurice Lee Jr., Martin Lichterman, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenheim, Richard W. Van Wagenen, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1957, s. 5.
[70] Paweł Janusz Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 17.

Wspólny rynek: stanowi formę integracji, która poza liberalizacją handlu towarami zakłada również zniesienie barier w przepływie czynników produkcji, zwłaszcza pracy i kapitału. (4) Unia gospodarcza: łączy zniesienie ograniczeń w przepływie towarów i czynników produkcji z harmonizacją krajowych polityk gospodarczych, której celem jest usunięcie dyskryminacji wynikającej z różnic między tymi politykami. (5) Pełna integracja gospodarcza: prowadzi do ujednolicenia polityki monetarnej, fiskalnej, społecznej oraz makroekonomicznej, a także ustanowienia ponadnarodowego organu, którego decyzje są wiążące dla państw członkowskich[71].

Klasyfikacja Balassy wciąż pozostaje użytecznym narzędziem porządkującym etapy integracji gospodarczej, jednak proces zachodzący w Europie od lat 50. XX w. wykraczał poza wymiar gospodarczy, obejmował również sferę polityczną, prawną i instytucjonalną.

Debata polityczna dotycząca modelu integracji europejskiej znalazła odzwierciedlenie w teoretycznych analizach prowadzonych w ramach nauk o polityce. Teoria integracji europejskiej jest usystematyzowaną refleksją naukową nad rozwojem współpracy politycznej, prawnej, społecznej i gospodarczej w UE i rozwojem jej struktur instytucjonalnych oraz nad jej zakładanym politycznym *finalité*. Do pojęć bliskoznacznych wobec teorii integracyjnych należą koncepcje integracyjne, a także założenia, plany, idee czy projekty integracyjne[72].

Zanim integracja europejska stała się projektem o charakterze instytucjonalnym, była przedmiotem refleksji politycznej i projektów ideowych. W okresie międzywojennym formułowano koncepcje postulujące bliższą współpracę państw europejskich, jednak dopiero realia II wojny światowej nadały im postać konkretnych programów politycznych. Jednym z najważniejszych był *Manifest z Ventotene* napisany w 1941 r. na wyspie Ventotene przez Altiera Spinellego i Ernesta Rossiego. W literaturze wskazuje się również na istotny udział Eugenia Colorniego w opracowaniu i upowszechnieniu tego tekstu. Autorzy *Manifestu z Ventotene* uważali, że kryzys, którego doświadczała ówczesna Europa, jest konsekwencją funkcjonowania systemu suwerennych państw narodowych, postrzeganego jako źródło konfliktów i niestabilności na kontynencie. Absolutna suwerenność państw narodowych sprzyja dominacji, trwałej rywalizacji i militaryzacji życia politycznego. Z tego względu trwały pokój na kontynencie uzależniano od stworzenia ponadnarodowego ładu politycznego opartego

[71] Béla Balassa, *The Theory of Economic Integration*, wyd. zrew., George Allen & Unwin Ltd, London 1969, s. 2.
[72] Jacek Barcik, Robert Grzeszczak (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 2, dostępne w: https://www.nexto.pl/upload/virtualo/c_h_beck/286f8dd1446b2a4793da9a27874a4647210db526/free/286f8dd1446b2a4793da9a27874a4647210db526.pdf [dostęp: 05.09.2025].

na wspólnych instytucjach, które będą miały zdolność do zapewnienia stabilności i współpracy[73].

Powojenna integracja europejska przybrała jednak inny kształt niż ten, który postulowali autorzy *Manifestu z Ventotene*. Większość osób decyzyjnych była przekonana, że proces integracji powinien zachodzić w sposób ewolucyjny: krok po kroku. Jean Monnet był zwolennikiem rozwiązania polegającego na tym, że współpraca w jednej dziedzinie będzie wymuszała podobne działania w kolejnych sferach życia. Ku takiej koncepcji skłaniał się również francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman, który 9 maja 1950 r. ogłosił Deklarację Schumana[74]. Głównym celem planu Schumana było wzmocnienie pokoju w Europie oraz ograniczenie ryzyka kolejnych konfliktów. Zakładano, że ścisła współpraca francusko-niemiecka pozwoli przezwyciężyć dotychczasowe napięcia między tymi państwami i stworzy takie powiązania gospodarcze, które utrudnią wybuch kolejnej wojny. W tym celu rząd francuski zaproponował objęcie całej francusko-niemieckiej produkcji węgla i stali zarządem wspólnej Wysokiej Władzy, otwartej także na udział innych państw europejskich. Propozycja ta miała stanowić pierwszą konkretną podstawę federacji europejskiej. Jak stwierdził Schuman, „Europa nie powstanie od razu ani według jednego planu. Będzie powstawała przez konkretne osiągnięcia budujące rzeczywistą solidarność. Zgromadzenie narodów europejskich wymaga, by usunięta została odwieczna wrogość Francji i Niemiec: podjęte działanie musi w pierwszym rzędzie dotyczyć Francji i Niemiec”[75]. Praktycznym wyrazem tej koncepcji stało się utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), która miała nie tylko ograniczyć rywalizację francusko-niemiecką, ale i tworzyć nowy, ponadnarodowy model sprawowania władzy w Europie.

Monnet przedstawiał Europejską Wspólnotę Węgla i Stali jako nowy etap integracji europejskiej, odmienny od tradycyjnych form współpracy międzynarodowej. Podkreślał, że członkowie Wysokiej Władzy nie zostali powołani przez poszczególne państwa, lecz za wspólną zgodą sześciu rządów, dzięki czemu stali się wspólnymi przedstawicielami sześciu państw. Utworzona EWWiS nie była klasyczną organizacją międzynarodową, ponieważ, jak wskazywał Monnet, tradycyjne organizacje „nie mogą ani podejmować decyzji, ani ich

[73] Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, *Manifest z Ventotene*, 1941, dostępne w: https://poloniainstitute.net/battle-of-ideas/manifest-z-ventotene-1941/ [dostęp: 20.04.2024].
[74] Krzysztof Koźbiał, *Historia integracji europejskiej*, [w:] Tomasz Graff (red.), *Święty Jan Paweł II i Robert Schuman. Patroni zjednoczonej Europy*, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie / Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach, Wadowice 2024, s. 28, dostępne w: https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/606c3f74-1fb0-406f-a3ec-9139b01a3fae/content [dostęp: 21.04.2024].
[75] Komisja Europejska, *Deklaracja Schumana – maj 1950 r.*, dostępne w: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pl [dostęp: 21.04.2024].

wykonywać", a jedynie kierować zalecenia do państw. Tymczasem nowa wspólnota miała charakter ponadnarodowy i była, jak mówił, „suwerenna w granicach swoich kompetencji", czyli zdolna do podejmowania i wykonywania wiążących decyzji[76], a zniesienie wszelkich barier celnych, ograniczeń kwotowych i wszelkich form dyskryminacji w sektorze węgla i stali miało stworzyć wspólny rynek w strategicznych obszarach gospodarki[77]. Jednocześnie integracja miała przyczyniać się do podnoszenia poziomu życia i warunków zatrudnienia pracowników, co prowadzi do wniosku, że projekt wspólnotowy od początku łączył cele związane z zapewnieniem pokoju, rozwojem gospodarczym i społecznym.

Procesy, które po II wojnie światowej zaczęły przekształcać Europę Zachodnią, wymagały nowej refleksji teoretycznej. Odpowiedzią na nie były narodziny teorii integracji europejskiej, która stanowiła próbę ich zrozumienia. Ben Rosamond uważa, że klasyczne teorie integracji, rozwijane w latach 50. i 60., proponowały konkurencyjne wyjaśnienia tego, w jaki sposób i dlaczego w Europie rozwinęły się struktury ponadnarodowego rządzenia oraz czy współpraca zapoczątkowana w relatywnie wąskich obszarach (technicznych i gospodarczych) może prowadzić do szerszej integracji politycznej. U podstaw tych ujęć leżały dwa głębsze problemy badawcze: relacja między gospodarką a polityką oraz przyszłość państwa narodowego jako formy organizacji życia politycznego[78].

W tabeli nr 1 przedstawiono syntetyczny przegląd wybranych perspektyw teoretycznych, które w największym stopniu ukształtowały refleksję nad integracją europejską. Przegląd ten pełni funkcję porządkującą. Zestawienie obejmuje federalizm, funkcjonalizm, transakcjonalizm, neofunkcjonalizm, klasyczny instytucjonalizm, nowy instytucjonalizm, podejście międzyrządowe, koncepcję wielopoziomowego zarządzania oraz konstruktywizm, nie oddaje jednak całokształtu refleksji teoretycznej nad integracją europejską, ponieważ jej bogactwo i wewnętrzne zróżnicowanie nie pozwalają na pełne omówienie tego zagadnienia w ramach jednego podrozdziału. Pogłębiony obraz dyskusji teoretycznej zawierają opracowania monograficzne poświęcone poszczególnym podejściom oraz prace syntetyzujące stan dyscypliny[79]. W dalszej części rozdziału perspektywa nowego instytucjonalizmu zostanie omówiona szczegółowo w jego trzech głównych odmianach: (1) racjonalnego wyboru, (2)

[76] Jean Monnet, *Speech Delivered on the Occasion of the Inauguration of the High Authority (Luxembourg, 10 August 1952)*, [w:] *Speeches Delivered by Mr Jean Monnet, President of the High Authority, at the Inauguration of the High Authority on August 10th, 1952, in Luxembourg and at the Opening Session of the Assembly on September 11th, 1952, in Strasbourg*, 1952, s. 5–15.
[77] Tamże, s. 17–29.
[78] Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2000, s. 1–2.
[79] Por. Paweł Janusz Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, dz. cyt.; Jacek Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, dz. cyt.; Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, dz. cyt.; Antje Wiener, Tanja A. Börzel, Thomas Risse (red.), *European Integration Theory*, wyd. 3, Oxford University Press, Oxford 2019.

historycznej i (3) socjologicznej, ponieważ to właśnie ten nurt teoretyczny przyjęto jako perspektywę badawczą niniejszej rozprawy.

Tabela 1. Wybrane teorie i koncepcje integracji europejskiej

Perspektywa teoretyczna	Główne założenia	Wybrani przedstawiciele
Federalizm	Federalizm należy do najstarszych perspektyw wykorzystywanych w refleksji nad integracją europejską. Integracja jest postrzegana jako proces tworzenia ponadnarodowego ładu politycznego, w którym część kompetencji państw zostaje przekazana wspólnym instytucjom. Jego istotą jest konstytucyjne lub quasikonstytucyjne uporządkowanie relacji między poziomem centralnym a jednostkami składowymi przy zachowaniu równowagi między jednością a różnorodnością.	Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Richard Coudenhove-Kalergi, Michael Burgess
Funkcjonalizm	Funkcjonalizm był rozwijany od lat 30. i 40. XX w. Zakłada, że współpraca międzynarodowa powinna wyrastać z konkretnych potrzeb społecznych, gospodarczych i technicznych, a nie z wcześniej przyjętego projektu ustrojowego. Instytucje mają być tworzone w odpowiedzi na określone funkcje, które powinny realizować; stąd zasada *form follows function* (forma wynika z funkcji). Funkcjonalizm odrzucał sztywne modele organizacji międzynarodowej i akcentował elastyczność rozwiązań instytucjonalnych. Współpraca w poszczególnych dziedzinach miała stopniowo tworzyć gęstszą sieć współzależności, osłabiać znaczenie konfliktu w polityce państw i sprzyjać pokojowi. Pokojowy cel funkcjonalizmu polega na ograniczaniu znaczenia konfliktowej polityki suwerennościowej państw (*high politics*) poprzez rozwój technicznej, eksperckiej i sektorowej współpracy funkcjonalnej (*low politics*), prowadzącej do tworzenia trwalszych podstaw pokoju międzynarodowego.	David Mitrany, James P. Sewell, Paul Taylor Leonard Woolf
Transakcjonalizm	Wczesna behawioralna teoria integracji wywodząca się z lat 50. XX w. Zakłada, że podstawowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych pozostaje suwerenne państwo, a integracja nie musi prowadzić do jego zaniku ani do utworzenia struktur federalnych. Jej celem jest powstanie wspólnoty bezpieczeństwa (*security community*) – układu państw, w którym dzięki gęstej sieci transakcji (dyplomatycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych) i wzajemnemu poczuciu wspólnoty (*we-feeling*) użycie siły w rozwiązywaniu sporów staje się mało prawdopodobne. Integracja dokonuje się więc przez wzrost intensywności kontaktów i pokojowe rozwiązywanie wspólnych problemów, a nie przez tworzenie ponadnarodowych instytucji.	Karl W. Deutsch, Sidney A. Burrell, Robert A. Kann, Maurice Lee Jr., Martin Lichterman, Raymond E. Lindgren, Francis L. Loewenheim, Richard W. Van Wagenen

Neofunkcjonalizm	Neofunkcjonalizm rozwijany był od końca lat 50. XX w. Zakłada, że integracja rozwija się dzięki mechanizmowi *spill-over*, czyli stopniowemu rozprzestrzenianiu się współpracy z jednego sektora na kolejne. Działania podjęte w wybranym obszarze wywołują nowe zależności, napięcia i efekty uboczne, których rozwiązanie wymaga dalszych decyzji na poziomie ponadnarodowym. W rezultacie coraz więcej kompetencji i funkcji państwa może być przenoszonych na poziom europejski. W literaturze przedmiotu wyróżnia się zwłaszcza *spill-over* funkcjonalny, polityczny oraz kultywowany. Ważną rolę w tym procesie odgrywają zarówno państwa, jak i instytucje ponadnarodowe, przede wszystkim Komisja Europejska, a także elity polityczne, grupy interesu oraz inni aktorzy transnarodowi, którzy z czasem przenoszą swoje oczekiwania, działania i lojalności na nowe centrum decyzyjne.	Ernst B. Haas, Leon N. Lindberg, Philippe C. Schmitter, Joseph S. Nye, Stuart A. Scheingold, Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz, Jeppe Tranholm-Mikkelsen
Instytucjonalizm	Klasyczny instytucjonalizm dominował w naukach politycznych do lat 50. XX w. Zakłada, że politykę należy analizować przede wszystkim przez pryzmat formalnych instytucji państwa, obowiązujących norm prawnych: konstytucji, ustaw, organów władzy, administracji, parlamentów, rządów i sądownictwa. Instytucje są tu rozumiane jako trwałe struktury, które porządkują życie polityczne, regulują podział kompetencji i ograniczają swobodę działania jednostek oraz aktorów politycznych. W badaniach nad UE klasyczny instytucjonalizm skupia uwagę na traktatach, strukturze instytucjonalnej, podziale kompetencji i procedurach decyzyjnych.	Woodrow Wilson, Carl J. Friedrich, James Bryce, Herman Finer, Maurice Duverger
Nowy instytucjonalizm (neoinstytucjonalizm)	Nowy instytucjonalizm rozwijał się w naukach politycznych od lat 80. XX w. Instytucje rozumiane są w nim jako formalne reguły i procedury, ale także nieformalne normy, praktyki oraz utrwalone wzorce zachowań. Wpływają one na strategie aktorów oraz na ich preferencje i tożsamości. W odniesieniu do UE podejście to wyjaśnia względną autonomię instytucji unijnych wobec państw członkowskich oraz mechanizm zależności od ścieżki (*path-dependence*). Wyróżnia się trzy główne odmiany tego nurtu: instytucjonalizm racjonalnego wyboru, historyczny i socjologiczny.	James G. March, Johan P. Olsen, Douglass C. North
Podejście międzyrządowe (*intergovernmentalism*)	Teoria rozwijana od lat 60. XX w., obejmująca dwa zasadnicze warianty: klasyczną międzyrządowość i liberalną międzyrządowość. Podejście międzyrządowe zakłada, że głównymi aktorami integracji europejskiej pozostają państwa członkowskie, a w szczególności ich rządy. Integracja jest wynikiem negocjacji między suwerennymi państwami, które dążą do realizacji własnych interesów narodowych i zachowania kontroli nad zakresem oraz tempem współpracy. Proces integracji można wyjaśniać za pomocą trzech elementów: kształtowania preferencji	Stanley Hoffmann, Alan S. Milward, Andrew Moravcsik, Robert O. Keohane, William Wallace, Helen Wallace

	narodowych pod wpływem interesów wewnętrznych, negocjacji międzyrządowych zależnych od siły przetargowej poszczególnych państw oraz wyboru instytucji, które służą stabilizacji osiągniętych porozumień. Instytucje ponadnarodowe odgrywają zatem istotną rolę, jednak nie zastępują państw jako podstawowych uczestników procesu integracyjnego.	
Wielopoziomowe zarządzanie	Koncepcja sformułowana w pierwszej połowie lat 90. XX w. W wielopoziomowym zarządzaniu UE opisywana jest jako system, w którym władza, kompetencje i procesy decyzyjne rozproszone są między różne poziomy rządzenia, tj. ponadnarodowy, państwowy, regionalny i lokalny. W podejściu tym odchodzi się zarówno od państwocentrycznego rozumienia integracji, jak i od traktowania UE wyłącznie jako systemu instytucji działających na poziomie europejskim. Państwo członkowskie zachowuje istotną pozycję w procesie integracji, jednak nie sprawuje już wyłącznej kontroli nad kształtem polityki europejskiej. Granice kompetencyjne między poziomem unijnym, krajowym i regionalnym ulegają stopniowemu rozmyciu, a proces decyzyjny coraz częściej przebiega w układach sieciowych, gdzie kompetencje, zasoby i lojalności poszczególnych aktorów wzajemnie się warunkują.	Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, Simona Piattoni
Konstruktywizm	Podejście teoretyczne wprowadzone do studiów nad integracją europejską pod koniec lat 90. XX w. Konstruktywizm sprzeciwia się przekonaniu, że integrację europejską da się w pełni wytłumaczyć materialnymi interesami państw, rachunkiem kosztów i korzyści oraz układem formalnych instytucji. Na pierwszy plan wysuwa idee, normy, tożsamości, dyskursy i procesy socjalizacji, w których aktorzy polityczni interpretują otaczającą ich rzeczywistość, a wraz z nią własne interesy. Instytucje współtworzą tożsamości aktorów, ich preferencje oraz wyobrażenie o tym, co w polityce uchodzi za właściwe. Centralne miejsce zajmuje zatem pojęcie logiki stosowności (*logic of appropriateness*). Integracja europejska wychodzi poza ramy prawno-instytucjonalne i staje się obszarem kształtowania wspólnych znaczeń, wartości oraz wyobrażeń o Europie.	Alexander Wendt, John G. Ruggie, Thomas Risse, Jeffrey T. Checkel, Ole Wæver, Emanuel Adler, Nicholas Onuf, Friedrich Kratochwil, Martha Finnemore, Peter J. Katzenstein

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007; J. Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa 2018; J. Ruszkowski, *Wymiar teoretyczny integracji europejskiej*, Warszawa 2011; B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Basingstoke 2000; A. Wiener, T. A. Börzel, T. Risse (red.), *European Integration Theory*, Oxford 2019; S. Saurugger, *Theoretical Approaches to European Integration*, Basingstoke 2014; A. Urbanek, *Liberalna wizja bezpieczeństwa – próba systematyzacji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne" 2018, nr 58.

1.3. Nowy instytucjonalizm w badaniach nad polityką energetyczną

Wspólnym mianownikiem zarówno klasycznych, jak i nowych nurtów instytucjonalnych pozostaje zainteresowanie instytucjami jako podstawową kategorią

analityczną. To właśnie instytucje są przedmiotem badań, od których nazwę wzięła cała rodzina podejść teoretycznych. Tworzą one zarazem podstawowy wspólny element jej poszczególnych odmian. Integrująca rola pojęcia instytucji okazuje się jednak problematyczna, ponieważ w literaturze jest ono definiowane na różne sposoby i obejmuje odmienne zakresy znaczeniowe, co rodzi istotne konsekwencje interpretacyjne. Instytucje mogą mieć charakter zarówno formalny, jak i nieformalny. Mogą istnieć jako społecznie zinstytucjonalizowane systemy reguł stanowiące część prawa lub innego porządku normatywnego, lecz także jako wzory działania oparte na normach społecznych i utrwalonych praktykach[80].

Wymiar formalny instytucji odnosi się do ram prawnych instytucjonalnych, które obejmują m.in. konstytucję, normy prawa publicznego oraz formalne struktury instytucjonalne[81]. Instytucje wyznaczają ramy działania oraz dopuszczalne wzorce postępowania. Przykładem może być instytucja małżeństwa ujęta w kodeksach rodzinnych, w których zawarto procedurę zawarcia związku małżeńskiego i skutki prawne jego rozwiązania. Nieformalna warstwa tej samej instytucji odwołuje się natomiast do społecznych oczekiwań dotyczących roli partnerów w rodzinie czy sposobów sprawowania opieki nad dziećmi[82].

W literaturze przedmiotu pojęcie instytucji ujmowane jest na różne sposoby, w zależności od przyjętej perspektywy teoretycznej. Vivien Lowndes proponuje perspektywę, która pozwala dostrzec tak formalny, jak i nieformalny wymiar instytucji. Po pierwsze, instytucja jest pojęciem średniego poziomu analizy (mezo). Powstaje w wyniku działań jednostek, a następnie wyznacza ramy ich postępowania. Stanowi element szerszego porządku społecznego oraz określa sposób podejmowania codziennych decyzji. Instytucje kształtują więc ludzkie postępowanie: z jednej strony je ograniczają, z drugiej zaś otwierają możliwości działania. Po drugie, instytucje mają wymiar zarówno formalny, jak i nieformalny i obejmują formalne reguły i normy prawne, a także nieformalne normy oraz zwyczaje. W przeciwieństwie do instytucji formalnych instytucje nieformalne nie są efektem świadomego projektowania, nie są też jednoznacznie definiowane. Wyrastają one z działań rutynowych i codziennych praktyk. Instytucje mogą przyjmować postać organizacyjną, ale odnoszą się również do procesów, czyli do sposobów działania. Po trzecie, instytucje cechują się legitymizacją oraz względną trwałością w czasie. Ich legitymizacja wykracza poza indywidualne preferencje poszczególnych aktorów. Uznawane są za wartościowe same w sobie, a nie wyłącznie ze

[80] Eva Bolfíková, Daniela Hrehová, Jana Frenová, *Normative Institutionalism, Institutional Basis of Organizing*, „Sociologija i prostor" 2012, t. 50, nr 1(192), s. 91, 100, dostępne w: https://hrcak.srce.hr/file/125362 [dostęp: 12.05.2025].
[81] Yuxin Wu, *New Institutionalism Politics: Integration of Old Institutionalism and Other Methodologies*, „Asian Social Science" 2009, t. 5, nr 9, s. 106, dostępne w: https://ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/3748 [dostęp: 12.05.2025].
[82] Tamże, s. 99–100.

względu na doraźne cele czy rezultaty. Legitymizacja instytucji może wynikać zarówno z ich względnej stabilności w czasie, jak i zakorzenienia w określonym miejscu[83].

James G. March i Johan P. Olsen rozpatrują instytucje w ramach szerszej struktury politycznej. Instytucje cechują się względną trwałością wobec rotacji jednostek oraz odpornością na ich partykularne preferencje i oczekiwania. Nie należy traktować ich jedynie jako przestrzeni do artykulacji i ścierania się sił społecznych. Przy odpowiednim poziomie spójności instytucjonalnej i autonomii mogą być traktowane jako względnie samodzielne podmioty działania politycznego. Obejmują także standardowe procedury operacyjne oraz struktury organizacyjne, które nie tylko porządkują działanie, lecz także współkształtują i chronią określone interesy. Działanie w obrębie instytucji dotyczy zarówno kalkulacji konsekwencji, jak i wykonywania ról, obowiązków oraz zobowiązań wynikających z norm określających właściwe postępowanie w danej sytuacji[84].

Douglass C. North definiuje instytucje jako stworzone przez ludzi ograniczenia, które strukturyzują interakcje polityczne, gospodarcze i społeczne. Instytucje ewoluują stopniowo i zachowują ciągłość w czasie, łączą przeszłość z teraźniejszością i przyszłością. W konsekwencji rozwój gospodarczy i społeczny należy wyjaśniać z uwzględnieniem trwałego oddziaływania reguł zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Autor postrzega instytucje nie tylko przez pryzmat formalnych organizacji, lecz także jako zbiór reguł i ograniczeń, które porządkują zachowania aktorów oraz wyznaczają ramy ich działania. Instytucje obejmują zarówno ograniczenia nieformalne, takie jak sankcje, tabu, zwyczaje, tradycje czy kodeksy postępowania, jak i reguły formalne, do których North zalicza konstytucje, ustawy oraz prawa własności. Podstawową funkcją instytucji jest tworzenie porządku oraz redukowanie niepewności w procesach wymiany. Instytucje wyznaczają ramy działania jednostek i organizacji, wpływając tym samym na dostępne wybory oraz koszty transakcyjne i produkcyjne. W konsekwencji kształtują strukturę bodźców w gospodarce i społeczeństwie, oddziałując na kierunek zachodzących zmian[85] .

Problematyka współpracy i egzekwowania reguł jest ściśle powiązana z instytucjami. Sama obecność norm jest niewystarczająca bez skutecznych mechanizmów ich wykonywania. Efektywność instytucji wpływa zatem na koszty transakcji, zwiększa korzyści ze współpracy

[83] Vivien Lowndes, *Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal*, „Public Administration" 1996, t. 74, nr 2, s. 181–197.
[84] James G. March, Johan P. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, „American Political Science Review" 1984, t. 78, nr 3, s. 738–739, 741.
[85] Douglass C. North, *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives" 1991, t. 5, nr 1, s. 97, 111, dostępne w: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.1.97 [dostęp: 12.05.2025].

oraz ogranicza opłacalność naruszania przyjętych reguł. North zaznacza również, że instytucje polityczne i ekonomiczne tworzą elementy jednej szerszej matrycy instytucjonalnej[86].

Instytucje według Williama Richarda Scotta stanowią wielowymiarowe i względnie trwałe struktury społeczne, obejmujące trzy współwystępujące filary: regulacyjny, normatywny oraz kulturowo-poznawczy. Filar regulacyjny odnosi się do reguł, nadzoru i sankcji. Filar normatywny akcentuje wartości, obowiązki i społeczne oczekiwania. Natomiast filar kulturowo-poznawczy dotyczy wspólnych schematów znaczeniowych, które sprawiają, że określone działania postrzegane są jako naturalne, oczywiste i społecznie zrozumiałe. Scott zaznacza przy tym, że w praktyce instytucje rzadko opierają się wyłącznie na jednym z ww. filarów. Najczęściej funkcjonują dzięki ich współwystępowaniu i wzajemnemu wzmacnianiu się[87].

Genezy współczesnego instytucjonalizmu należy upatrywać w krytyce dwóch wcześniejszych sposobów badania polityki. Dawny instytucjonalizm miał wyraźnie formalny i często normatywny charakter. Wraz z rewolucją behawioralną z lat 50. i 60. XX w. odrzucono to podejście. U podstaw krytyki leżało wówczas przekonanie, że formalne prawa, reguły i struktury administracyjne nie pozwalają wyjaśnić rzeczywistych zachowań politycznych ani rezultatów polityki[88]. Jak zauważają Kathleen Thelen i Sven Steinmo, od końca lat 70. XX w. widoczne jest odnowione zainteresowanie instytucjami, stanowiące odpowiedź na behawioralne zawężenie analizy polityki. Zawężenie to prowadziło do marginalizacji trwałych struktur społeczno-ekonomicznych i politycznych, które współkształtują zachowania aktorów w różnych kontekstach narodowych. Nowy instytucjonalizm był próbą wyjaśnienia, w jaki sposób instytucje pośredniczą w konfliktach politycznych, organizują relacje władzy i wpływają na zróżnicowanie rezultatów politycznych[89].

Zdaniem Barbary Krauz-Mozer, Piotra Borowca i Pawła Ścigaja tradycyjny instytucjonalizm stanowił do połowy XX w. podstawową ramę postrzegania polityki. W jego

---

[86] Tamże, s. 98.

[87] William R. Scott, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, wyd. 4, SAGE Publications, Los Angeles 2014, rozdz. 3: *Crafting an Analytic Framework I: Three Pillars of Institutions*, s. 56–71, dostępne w: https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-assets/56769_book_item_56769.pdf [dostęp: 12.04.2025].

[88] Według Roberta A. Dahla podejście behawioralne to ruch protestu wewnątrz politologii, którego powodem było niezadowolenie z dorobku tradycyjnej nauki o polityce, szczególnie jej nurtu historycznego, filozoficznego oraz deskryptywno-instytucjonalnego. Celem tego podejścia było rozwijanie analiz procesów politycznych, które opierały się na empirycznej weryfikacji oraz rygorystycznej obserwacji zjawisk politycznych. Behawioryzm nie stanowił jednolitej doktryny teoretycznej, lecz raczej orientację badawczą, związaną zarówno ze sceptycyzmem wobec dotychczasowego dorobku dyscypliny, jak i z przekonaniem o potrzebie jej dalszego unaukowienia (Robert A. Dahl, *The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest*, „American Political Science Review" 1961, t. 55, nr 4, s. 763–772).

[89] Kathleen Thelen, Sven Steinmo, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, [w:] Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 1–5.

obrębie dominowały badania formalnych instytucji politycznych, takich jak państwo czy rząd, analizowanych przede wszystkim z perspektywy historyczno-prawnej. Współcześnie instytucjonalizm pozostaje istotnym nurtem politologii, najczęściej jednak w zmodyfikowanej postaci neoinstytucjonalizmu, który odróżnia się od wcześniejszego tradycyjnego wariantu tego podejścia[90].

Współcześni badacze dawnego instytucjonalizmu zgadzają się co do faktu, że kluczowe dla tego podejścia były dwa elementy: strukturalny i funkcjonalny. W pierwszym z nich instytucje stanowią trwałe fundamenty życia społecznego. Tworzą one system, który z góry nadaje kształt relacjom politycznym, a w efekcie mocno wpływa na zachowania jednostek i ogranicza ich niezależność. Właśnie z tego względu dawny instytucjonalizm pomijał kwestię wielkich jednostek i ich wpływu na historię. Zgodnie z tym podejściem działania elit politycznych nie są wynikiem uwarunkowań psychologicznych czy racjonalnego kalkulowania, lecz pełnią funkcję ram prawnych. Tradycyjny instytucjonalizm eksponował jednocześnie funkcjonalny wymiar porządku instytucjonalnego. Ramy instytucjonalne nie są dziełem przypadku, zostały one ukształtowane celowo, aby realizować konkretne zadania w państwie. Stanowią tym samym dowód na istnienie racjonalnego ładu społecznego. Instytucje rozumiano jako funkcjonalnie ukształtowane elementy porządku społeczno-politycznego, analizowane głównie przez pryzmat ich formalnej organizacji. Przypisywano im sprawczość polityczną, dlatego zmiany polityczne opisywano przede wszystkim jako zmiany instytucjonalne. Taka perspektywa prowadziła do wniosku, zgodnie z którym dynamikę i przemiany zachodzące w państwie utożsamiano bezpośrednio ze zmianami jego struktury instytucjonalnej[91].

Ponieważ rozwój badań nad rolą instytucji przebiegał wielotorowo, podział na kilka nurtów został odtworzony na gruncie teorii integracji. Poszczególne perspektywy różnią się od siebie szerszym lub węższym pojmowaniem instytucji, hipotezami odnośnie do siły ich oddziaływania, zwłaszcza na preferencje rządów, oraz zakresem czasowym analizy. Z odmiennych założeń wynikają nieco inne pola szczególnego zainteresowania, stąd analizy instytucjonalne mogą być postrzegane niekiedy jako komplementarne względem siebie. W niektórych jednak przypadkach można napotkać przeciwstawne wnioski[92].

Peter A. Hall i Rosemary C.R. Taylor wyróżniają trzy typy nowego instytucjonalizmu: instytucjonalizm historyczny, instytucjonalizm racjonalnego wyboru oraz instytucjonalizm

[90] Barbara Krauz-Mozer, Piotr Borowiec, Paweł Ścigaj, *Kim jesteś, politologu? Historia i stan dyscypliny w Polsce*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 17–18.
[91] Kamil Minkner, *Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych*, „Historia i Polityka" 2015, nr 13(20), s. 15, dostępne w: https://apcz.umk.pl/HiP/article/download/HiP.2015.001/7163/21455 [dostęp: 12.05.2025].
[92] Paweł Janusz Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, dz. cyt., s. 146.

socjologiczny. Pojęcie nowego instytucjonalizmu nie tworzy jednolitej szkoły myślenia. Stanowi ono raczej zbiorcze określenie dla trzech odrębnych podejść analitycznych, które łączy wspólny cel: wyjaśnienie roli, jaką instytucje odgrywają w życiu politycznym. Osią analizy dla wszystkich tych nurtów są dwa zasadnicze pytania: (1) Jak instytucje wpływają na zachowania aktorów? (2) W jaki sposób instytucje powstają i się zmieniają? Instytucjonalizm historyczny kładzie nacisk na asymetrię sił oraz zjawisko zależności od ścieżki (*path-dependence*), podczas gdy nurt racjonalnego wyboru postrzega instytucje jako narzędzia rozwiązujące dylematy zbiorowego działania. Z kolei podejście socjologiczne zwraca szczególną uwagę na kulturowe szablony poznawcze i moralne, a także na procesy nadawania znaczenia (sensu) w życiu społecznym[93].

Według Marka A. Pollacka instytucjonalizm racjonalnego wyboru jest podejściem, które służy wyjaśnianiu, w jaki sposób raz ustanowione instytucje zaczynają oddziaływać na dalszy przebieg procesu decyzyjnego. Instytucje działają jako zmienne pośredniczące między preferencjami i siłą państw członkowskich a ostatecznymi rezultatami polityki. Dzieje się tak dlatego, że porządkują możliwe wybory aktorów oraz określają zakres ich działania. Pollack podkreśla, że instytucje mają znaczenie o tyle, o ile stabilizują istniejący układ, wpływają na późniejsze reformy, umożliwiają przegłosowanie części państw większością kwalifikowaną oraz prowadzą do utrwalenia przyjętych rozwiązań. Jednocześnie wystawiają państwa członkowskie na działania instytucji ponadnarodowych, których nie są one w stanie w pełni kontrolować[94].

Zdaniem Pollacka instytucjonalizm racjonalnego wyboru ukierunkowany jest przede wszystkim na analizę wyboru instytucjonalnego, delegowanie kompetencji oraz trwałość przyjętych raz rozwiązań. Państwa członkowskie projektują instytucje, kierując się kalkulacją przyszłych korzyści i kosztów. Natomiast po ich ustanowieniu same zaczynają działać w ramach reguł, które ograniczają późniejsze możliwości zmiany. Z tego względu szczególne znaczenie zyskuje relacja między mocodawcą a agentem (*principal–agent*) pozwalająca wyjaśnić, dlaczego państwa przekazują część kompetencji instytucjom ponadnarodowym, a jednocześnie próbują ograniczać ich samodzielność za pomocą mechanizmów nadzoru i kontroli. W odniesieniu do trwałości instytucji Pollack wskazuje, że ich zmianę utrudniają koszty transakcyjne, niepewność co do skutków reform oraz restrykcyjne wymogi proceduralne, zwłaszcza konieczność jednomyślności np. przy zmianie traktatów[95].

---

[93] Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, „Political Studies" 1996, t. 44, nr 5, s. 936–957.
[94] Mark A. Pollack, *The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis*, „Governance: An International Journal of Policy and Administration" 1996, t. 9, nr 4, s. 429–432.
[95] Tamże, s. 433–444.

Młynarski twierdzi natomiast, że nowy instytucjonalizm racjonalnego wyboru aspirował do wyjścia poza neofunkcjonalizm i międzyrządowość, koncentrując się na poszukiwaniu odpowiedzi na następujące pytania: (1) Dlaczego i w jaki sposób instytucje ponadnarodowe są zdolne wprowadzić swoją agendę w jednych dziedzinach, a w innych nie? (2) Jakie czynniki determinują stopień autonomii instytucji ponadnarodowych? (3) Jak duża jest kontrola państw członkowskich nad instytucjami ponadnarodowymi? (4) W jakim stopniu instytucje same wpływają na integrację w granicach określonych kompetencji, a w jakim są biernymi odbiorcami ściśle ograniczonych uprawnień i zarządcami powierzonych zadań?[96]

Instytucjonalizm racjonalnego wyboru według Keitha Dowdinga przedstawiany jest jako program badawczy służący analizie wpływu reguł instytucjonalnych na strategiczne zachowania aktorów politycznych w UE. Punktem wyjścia do tego podejścia jest założenie, że wyniki polityczne są rezultatem decyzji podejmowanych przez aktorów w warunkach instytucjonalnych ograniczeń. Znaczenie instytucji polega na tym, że zawężają zakres możliwych działań oraz zwiększają przewidywalność określonych zachowań i rezultatów[97].

Dowding podejmuje przede wszystkim problematykę relacji między głównymi instytucjami UE, zwłaszcza Komisją Europejską, Radą, Parlamentem Europejskim i Trybunałem Sprawiedliwości. W tej perspektywie analiza koncentruje się głównie na rozkładzie sił między instytucjami, możliwościach kształtowania porządku obrad, procedurach legislacyjnych oraz relacjach między mocodawcą a agentem (*principal–agent*) związanych z delegowaniem kompetencji instytucjom ponadnarodowym. Istota tego podejścia polega na tym, że instytucje rozumiane są przede wszystkim jako reguły gry organizujące strategiczne interakcje aktorów, często przy wykorzystaniu formalnych modeli, zwłaszcza teorii gier[98].

Instytucjonalizm racjonalnego wyboru według Pawła Janusza Borkowskiego opiera się na założeniu, że uczestnicy procesu politycznego są racjonalnymi aktorami kierującymi się własnymi interesami i kalkulacją. Zgodnie z tym podejściem analiza preferencji państw członkowskich oraz aktorów ponadnarodowych, prowadzona w odniesieniu do podstawowych struktur instytucjonalnych, umożliwia opisanie, uzasadnienie i przewidywanie wyboru określonych opcji politycznych. Instytucje są tu rozumiane wąsko jako formalne struktury i zespoły reguł. Określają one ramy, w których realizowane są preferencje aktorów. Instytucje porządkują rywalizację pomiędzy różnymi interesami, ograniczają skrajne preferencje i sprzyjają bardziej kompromisowym rozwiązaniom. W odniesieniu do UE Borkowski

[96] Tomasz Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 46.
[97] Keith Dowding, *Institutionalist Research on the European Union: A Critical Review*, „European Union Politics" 2000, t. 1, nr 1, s. 125–126.
[98] Tamże, s. 126–129, 134–137.

wyróżnia trzy podstawowe obszary zastosowania instytucjonalizmu racjonalnego wyboru: delegowanie władzy wykonawczej instytucjom ponadnarodowym, rolę instytucji sądowych oraz procedury legislacyjne. W każdym z tych obszarów instytucje mogą być postrzegane zarówno jako zmienna niezależna, wpływająca na decyzje i rezultaty polityczne, jak i zmienna zależna, gdy analiza dotyczy warunków wyboru przez państwa członkowskie określonego rozwiązania instytucjonalnego. Prowadzi to do wniosku, że instytucjonalizm racjonalnego wyboru jest podejściem formalistycznym i strategicznym, które koncentruje się na analizie reguł instytucjonalnych. Reguły te wyznaczają sposób realizacji interesów przez aktorów politycznych oraz wpływają na przebieg i rezultaty integracji europejskiej[99] .

Instytucjonaliści szkoły historycznej interesują się długofalowymi skutkami konkretnych wyborów instytucjonalnych. Instytucje projektuje się w określonych okolicznościach dla sprecyzowanych celów oraz wyznacza się im kierunki działań, wskutek czego formułują one własne interesy i programy o charakterze ciągłym. Jeśli instytucje oddziałują na siebie w procesie decyzyjnym, wyznaczone im konstytucyjnie lub wypracowane we wczesnym okresie ich istnienia zadania również mogą się utrwalić i nabrać ciągłości. Owo utrwalenie oznacza, że może pojawić się mechanizm *path-dependency*. Ciągły charakter interesów instytucjonalnych (długofalowe programy instytucji oraz ich dążenie do przetrwania) sprawia, że instytucje nabierają siły i mogą przeżyć swoich twórców. Oznacza to również, że instytucje mogą wywoływać skutki, których ich twórcy nie byli w stanie przewidzieć, zwłaszcza że zmuszone są stawiać czoła coraz to nowszym okolicznościom i wyzwaniom. Odpowiedzi na te wyzwania wybiera się jednak przez pryzmat istniejących wcześniej instytucji. W ten sposób zawęża się zakres możliwych działań i polityki. Inicjatorzy wspólnej polityki mogą się starać przeprojektować instytucje, dostosowując je do nowych potrzeb, lecz muszą się liczyć z utrwalonymi interesami i programami instytucji, które często trudno jest zreformować[100].

Jacek Czaputowicz porównuje instytucjonalistów historycznych do biologów ewolucyjnych, którzy w celu wyjaśnienia funkcjonowania danego organizmu badają go w określonym środowisku. W biologii ewolucyjnej przyjmuje się, że przedmiot analizy, jakim jest żywy organizm, różni się zasadniczo od materii niefizycznej, rozwija się w odpowiedzi na środowisko naturalne. Przedmioty naturalne podlegają prawom przyrody, natomiast żywe organizmy są bardziej złożone i nie dają się zredukować do zbioru komponentów. Funkcjonowanie poszczególnych organów można wyjaśnić jedynie jako reakcję na

[99] Paweł Janusz Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, dz. cyt., s. 149–155.
[100] Ben Rosamond, *Nowe teorie integracji europejskiej*, [w:] Michelle Cini (red.), *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 171–172.

środowisko[101]. Porównanie zaproponowane przez Czaputowicza wskazuje, że instytucjonalizm historyczny traktuje instytucje jako układy funkcjonujące w określonym otoczeniu politycznym, społecznym i gospodarczym. Prowadzi to do wniosku, że ich kształt, funkcje oraz zmiany można wyjaśniać poprzez analizę historycznie ukształtowanych relacji z otoczeniem.

Thelen i Steinmo ujmują instytucjonalizm historyczny jako próbę ponownego wprowadzenia instytucji do analizy politycznej po okresie dominacji behawioryzmu i teorii grupowych, jednak bez powrotu do formalnoprawnego instytucjonalizmu. W ich perspektywie instytucje nie powinny być redukowane do konstytucyjnie ustanowionych organów państwa. Dodatkowo należy uwzględniać również formalne reguły, procedury, rutyny organizacyjne i nieformalne konwencje osadzone w organizacyjnej strukturze polityki oraz gospodarki. Autorzy uważają także, że analiza instytucjonalna winna ujmować sekwencyjność procesów politycznych, znaczenie wcześniejszych decyzji oraz to, że instytucje mogą utrwalać określone kierunki rozwoju. Instytucjonalizm historyczny wskazuje na trwałość instytucji, jak i możliwość ich stopniowej zmiany. Znaczenie mają również momenty przełomowe oraz zależności od wcześniej obranej ścieżki rozwoju. Dzięki temu podejściu można wyjaśniać stabilność porządku politycznego oraz zróżnicowanie rezultatów politycznych w czasie i między państwami[102].

Elizabeth Sanders zwraca uwagę, że rozwój instytucji przebiega w warunkach zależności od ścieżki, zatem wcześniejsze rozwiązania instytucjonalne wpływają na późniejsze możliwości działania oraz kierunki zmian. Szczególnie zajmuje ją pytanie, kto ustanawia, podtrzymuje i przekształca instytucje. Sanders wskazuje zarówno na aktorów usytuowanych na szczycie systemu politycznego, takich jak przywódcy polityczni, sędziowie czy wysocy urzędnicy, jak i na aktorów oddolnych, zwłaszcza ruchy społeczne oraz grupy, które są mobilizowane przez idee, wartości i poczucie krzywdy. W związku z tym instytucjonalizm historyczny jawi się u Sanders jako podejście łączące analizę instytucji, czasu, konfliktu i sprawstwa w jednej ramie wyjaśniającej procesy polityczne[103].

Instytucjonalizm historyczny może być szczególnie użyteczny do analizy integracji europejskiej, ponieważ pozwala uchwycić długookresowe skutki wcześniejszych decyzji instytucjonalnych oraz ograniczenia kontroli państw członkowskich nad dalszym rozwojem wspólnoty. Paul Pierson wskazuje na znaczenie zależności od ścieżki niezamierzonych

[101] Jacek Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, dz. cyt., s. 147.
[102] Kathleen Thelen, Sven Steinmo, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, [w:] Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 1–28.
[103] Elizabeth Sanders, *Historical Institutionalism*, [w:] Roderick Arthur William Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 39–55.

konsekwencji działań politycznych oraz częściowej autonomii instytucji ponadnarodowych. Instytucje te po swoim ustanowieniu mogą oddziaływać na dalszy kierunek integracji. Kontrola państw nad tym procesem ulega osłabieniu z kilku powodów: ograniczonego horyzontu czasowego decydentów, zmienności preferencji rządów, złożoności powiązań między obszarami polityki oraz społecznych i instytucjonalnych kosztów wycofania się z wcześniej przyjętych rozwiązań. Integracji europejskiej nie należy zatem wyjaśniać wyłącznie jako rezultatu bieżących decyzji państw członkowskich. Jest ona procesem historycznym, w którym wcześniej ustanowione instytucje i polityki ograniczają zakres późniejszych wyborów[104].

Trzecim nurtem nowego instytucjonalizmu jest instytucjonalizm socjologiczny. Od pozostałych podejść odróżnia go przede wszystkim sposób rozumienia instytucji i mechanizmów ich oddziaływania. Przedstawiciele tego nurtu krytykują inne odmiany instytucjonalizmu za zbyt silne przywiązanie do racjonalnego modelu działania. Podczas gdy instytucjonaliści ze szkoły racjonalnego wyboru i większość tych o orientacji historycznej uznają interesy za egzogeniczne (zewnętrzne) wobec interakcji, instytucjonaliści nurtu socjologicznego uważają je za endogeniczne (wewnętrzne). W związku z tym interesy nie są ustalone na początku interakcji między podmiotami, ale kształtują się dopiero w jej trakcie. Z tego założenia wynikają dwa główne obszary zainteresowania: kultura instytucji oraz rola perswazji i komunikacji. Kultura jest rozumiana jako pojawianie się wspólnych układów odniesienia, norm regulujących zachowania oraz filtrów poznawczych, przez które aktorzy interpretują rzeczywistość[105].

Według Johna W. Meyera i Briana Rowana formalne struktury organizacyjne stanowią często odzwierciedlenie zinstytucjonalizowanych reguł, które są obecne w otoczeniu społecznym. Organizacje przyjmują je nie tylko ze względu na ich użyteczność, ale również dlatego, że zapewniają one legitymizację, dostęp do zasobów, stabilność oraz większe szanse przetrwania. Instytucje oddziałują zatem przez społecznie utrwalone wyobrażenia tego, co uchodzi za racjonalne, właściwe i nowoczesne[106]. Nawet jeśli ich codzienne działania przebiegają według innej logiki, organizacje mogą utrzymywać formalne struktury ze względów ceremonialnych i legitymizacyjnych. Wobec tego między formalną strukturą organizacji a jej rzeczywistą działalnością może występować rozbieżność. Służy ono zachowaniu zgodności z otoczeniem instytucjonalnym oraz ochronie legitymizacji organizacji[107].

---

[104] Paul Pierson, *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, dz. cyt., s. 129–137.
[105] Ben Rosamond, *Nowe teorie integracji europejskiej*, dz. cyt., s. 173.
[106] John W. Meyer, Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology" 1977, t. 83, nr 2, s. 340–345.
[107] Tamże, s. 356–357.

Paul J. DiMaggio i Walter W. Powell sformułowali wpływową koncepcję izomorfizmu instytucjonalnego, służącą wyjaśnianiu, dlaczego organizacje funkcjonujące w tym samym polu organizacyjnym stają się do siebie coraz bardziej podobne. Pole organizacyjne rozumiane jest jako układ organizacji funkcjonujących w obrębie tego samego otoczenia instytucjonalnego i poddanych podobnym oddziaływaniom. Autorzy odchodzą od wyjaśnień opartych wyłącznie na konkurencji rynkowej i efektywności technicznej. Dodają, że organizacje zabiegają o polityczne uznanie, instytucjonalną prawomocność oraz akceptację społeczną. W tym sensie upodobnianie się organizacji jest następstwem ich funkcjonowania w otoczeniu nasyconym oczekiwaniami, normami i wzorami uznawanymi za właściwe[108].

Istotnym elementem tej koncepcji są trzy mechanizmy izomorfizmu instytucjonalnego. Izomorfizm przymusowy wynika z formalnych i nieformalnych nacisków wywieranych na organizacje przez podmioty, od których są one zależne. Źródłem tego mechanizmu są również oczekiwania kulturowe obecne w społeczeństwie, w którym organizacje funkcjonują. Izomorfizm mimetyczny pojawia się przede wszystkim w warunkach niepewności i polega na naśladowaniu tych rozwiązań organizacyjnych, które zostały już uznane za właściwe lub skuteczne. Natomiast izomorfizm normatywny wiąże się głównie z profesjonalizacją, formalnym kształceniem specjalistów oraz rozwojem sieci zawodowych upowszechniających wspólne normy i standardy działania[109].

W instytucjonalizmie socjologicznym instytucje obejmują formalne reguły i procedury oraz systemy symboli, moralne wzory postępowania, rutyny, skrypty działania oraz schematy poznawcze, które nadają sens praktyce społecznej. Instytucje kształtują zachowanie aktorów poprzez system bodźców i ograniczeń. Wyznaczają zarazem moralne oraz poznawcze wzory interpretacji rzeczywistości, które pozwalają określić, jakie działania uznawane są za właściwe. Działań jednostek nie wyjaśnia się tu wyłącznie przez indywidualną kalkulację korzyści. Rozumie się je raczej jako postępowanie zgodne z logiką stosowności opartą na społecznie utrwalonych definicjach właściwego działania[110]. Dzięki temu instytucjonalizm socjologiczny pozwala wyjaśniać trwałość praktyk i struktur organizacyjnych nawet wtedy, gdy nie można ich w pełni uzasadnić kryterium efektywności technicznej, choć – jak zaznaczają Hall i Taylor – okazuje się mniej przydatny w analizie konfliktu politycznego i relacji władzy niż instytucjonalizm historyczny[111].

---

[108] Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review" 1983, t. 48, nr 2, s. 147–150.
[109] Tamże, s. 150–153.
[110] Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor, „Political Science and the Three New Institutionalisms", dz. cyt., s. 946–949.
[111] Tamże, s. 949–954.

Czaputowicz uporządkował trzy główne nurty nowego instytucjonalizmu według pięciu kryteriów (tabela nr 2): (1) definicji instytucji, (2) sposobu ich oddziaływania, (3) przyczyn powstawania i zmiany, (4) instytucji w relacjach przyczynowych, (5) stosunku do roli Trybunału Sprawiedliwości UE. Już na poziomie definicji pojęcia instytucji widoczne są zasadnicze różnice między trzema nurtami nowego instytucjonalizmu.

Tabela 2. Postrzeganie instytucji w podejściach instytucjonalnych według Jacka Czaputowicza

	Instytucjonalizm racjonalnego wyboru	**Instytucjonalizm historyczny**	**Instytucjonalizm socjologiczny**
Definicja instytucji	zasady gry i procedury obowiązujące w społeczeństwie	formalne i nieformalne procedury, praktyki, normy i porozumienia	normy kulturowe, symbole, wartości, ramy kognitywne
Oddziaływanie	rozwiązywanie problemów, obniżanie kosztów współpracy	ograniczanie opcji działania i określanie pola rywalizacji politycznej	kształtowanie tożsamości i interesów aktorów
Przyczyny powstawania i zmiany	dystrybucyjny konflikt; proces negocjacji; ewolucyjna selekcja	delegacja kompetencji; samoistne trwanie i potencjalna ekspansja	mitologizacja działań i wpływ wydarzeń zewnętrznych; ewolucja
Instytucje w relacjach przyczynowych	zmienne interweniujące; stwarzają możliwości i ograniczenia	w perspektywie krótkookresowej zmienne interweniujące, w perspektywie długookresowej zmienne niezależne	zmienne niezależne; determinują działanie i nakładają ograniczenia kulturowe
Stosunek do Trybunału Sprawiedliwości UE	Trybunał nie orzeka przeciwko interesom silnych państw	Trybunał jest niezależny; w dłuższej perspektywie czasowej przyczynia się do ściślejszej integracji	Trybunał jest niezależny; może orzekać przeciwko interesom państw silnych

Źródło: J. Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, s. 160.

Poszczególne nurty odmiennie wyjaśniają powstawanie i zmianę instytucji. Na gruncie racjonalnego wyboru ich źródłem jest konflikt dystrybucyjny oraz proces negocjacji, w instytucjonalizmie historycznym – delegacja kompetencji i późniejsze samoistne trwanie instytucji, natomiast w podejściu socjologicznym – ewolucyjny rozwój związany z mitologizacją działań i wpływem wydarzeń zewnętrznych. Różnice te znajdują wyraz także w sposobie opisu instytucji w relacjach przyczynowych: w instytucjonalizmie racjonalnego wyboru są one zmiennymi interweniującymi, w historycznym pełnią taką funkcję w krótkim okresie, lecz w długim stają się zmiennymi niezależnymi, a w socjologicznym od początku traktowane są jako zmienne niezależne, które kształtują działanie aktorów i nakładają na nie ograniczenia kulturowe. Konsekwencją tych różnic jest też odmienne postrzeganie roli Trybunału Sprawiedliwości UE. W instytucjonalizmie racjonalnego wyboru Trybunał uwzględnia interesy silnych państw członkowskich, natomiast instytucjonalizm historyczny i socjologiczny uwypuklają jego względną niezależność od państw. W instytucjonalizmie

historycznym orzecznictwo Trybunału sprzyja pogłębianiu integracji, ponieważ odstąpienie od jego rozstrzygnięć byłoby dla państw członkowskich zbyt kosztowne[112].

W instytucjonalizmie racjonalnego wyboru instytucje są rozumiane jako zasady gry i procedury. Pośredniczą one w realizacji interesów oraz wpływają na strategie działania, choć nie determinują w pełni zachowań aktorów. Instytucjonalizm historyczny nadaje pojęciu instytucji szerszy zakres i obejmuje formalne i nieformalne zasady oraz procedury, które porządkują relacje między aktorami i ograniczają dostępne możliwości działania. Instytucjonalizm socjologiczny przypisuje instytucjom najszerszy zakres oddziaływania. Instytucje traktowane są jako idee, normy i zasady współkształtujące interesy, tożsamości oraz sposób rozumienia świata przez aktorów[113].

1.4. Europeizacja i jej rola w wyjaśnianiu implementacji polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej

Europeizacja należy do podstawowych kategorii analitycznych wykorzystywanych w badaniach nad integracją europejską. Przenosi uwagę z samego opisu instytucji UE na analizę tego, w jaki sposób poziom unijny i krajowy wzajemnie na siebie oddziałują. W takim rozumieniu obejmuje zarówno oddziaływanie struktur, regulacji i polityk unijnych na państwa członkowskie: ich instytucje, polityki publiczne oraz praktyki działania, jak i wpływ państw członkowskich na kształt regulacji i polityk unijnych, realizowany poprzez wnoszenie własnych preferencji, modeli instytucjonalnych oraz rozwiązań regulacyjnych na poziom UE.

Współcześnie najczęściej przyjmuje się, że europeizacja dotyczy zarówno formalnego dostosowania prawa krajowego do wymogów unijnych, jak i szerszego procesu wzajemnego oddziaływania i adaptacji, zachodzącego w wymiarze politycznym, administracyjnym, normatywnym oraz organizacyjnym. Pojęcie to jest szczególnie użyteczne w analizie tych obszarów, w których cele określane na poziomie unijnym wymagają operacjonalizacji w warunkach krajowych systemów politycznych, a jednocześnie stanowiska państw członkowskich współkształtują regulacje przyjmowane na poziomie UE.

Dotyczy to także polityki klimatyczno-energetycznej UE, której realizacja zależy w równym stopniu od sposobu implementacji unijnych regulacji i celów do krajowych porządków prawnych i instytucjonalnych, jak i od aktywnego udziału państw członkowskich w kształtowaniu ram tej polityki na etapie negocjowania jej kierunków strategicznych oraz w procesie uzgadniania konkretnych instrumentów regulacyjnych.

[112] Jacek Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, dz. cyt., s. 158–160.
[113] Tamże.

Europeizacja jest pojęciem, którego znaczenie kształtowało się stopniowo i pozostawało w ścisłym związku z przemianami zachodzącymi w Europie. Nie od razu odnosiło się ono do tych samych procesów czy funkcjonowało jako jednolita kategoria analityczna. Punktem wyjścia do zrozumienia tego pojęcia może być zatem rekonstrukcja jego genezy oraz sposobu użycia przed utrwaleniem się w badaniach nad UE.

Według Larsa Mjøseta od XVI w. do przełomu XIX i XX w. pojęcie europeizacji odnosiło się przede wszystkim do rozwoju i rozszerzania wpływów europejskich, zwłaszcza instytucjonalnych, poza ich geograficzny obszar pochodzenia. W tym sensie europeizacja była związana z ekspansją europejskiego systemu państw, instytucji i wzorców organizacji społeczno-politycznych poza Europę. W XX w. znaczenie tego pojęcia uległo jednak zmianie. Europeizacja zaczęła oznaczać głównie proces skierowany do wewnątrz, zachodzący w Europie. Mjøset analizuje tę zmianę z perspektywy socjologii historycznej, w ramach której traktuje europeizację jako zjawisko zależne od kontekstu historycznego, układu sił międzynarodowych oraz zmieniających się form integracji europejskiej[114].

W okresie międzywojennym europeizacja była próbą przezwyciężenia fragmentacji systemu państw europejskich. Po II wojnie światowej cel ten uległ jednak zawężeniu. W warunkach zimnej wojny europeizacja została w praktyce zawężona do Europy Zachodniej. Dopiero po 1989 r. zaczęła ponownie obejmować problematykę relacji między Europą Zachodnią a Europą Środkowo-Wschodnią, w tym możliwości politycznego i instytucjonalnego zbliżenia obu części kontynentu[115].

Na historyczną zmienność pojęcia europeizacji zwraca także uwagę Dorian Jano. Zauważa on, że przez długi czas termin ten nie miał statusu jednej jasno określonej kategorii analitycznej i pojawiał się w różnych kontekstach i dyscyplinach. Europeizacja funkcjonowała m.in. w historii, antropologii, socjologii oraz stosunkach międzynarodowych. Często służyła raczej do opisu przemian historycznych, kulturowych i społecznych niż do budowania spójnej teorii. Jano pokazuje też, że rozwój tego pojęcia nie miał charakteru linearnego, a jego wcześniejsze użycie było rozproszone. Wyraźny wzrost zainteresowania nastąpił dopiero w drugiej połowie XX w., zwłaszcza w latach 80. – wraz z przemianami politycznymi poprzedzającymi koniec zimnej wojny[116]. Przykład u życia pojęcia europeizacji niezwiązany

[114] Lars Mjøset, *Les significations historiques de l'européanisation*, „L'Année de la régulation. Économie, Institutions, Pouvoirs" 1997, t. 1, Paris, La Découverte, s. 85–86, dostępne w: https://theorie-regulation.org/wp-content/uploads/2013/07/ar1-mjoset.pdf [dostęp: 22.07.2025].
[115] Tamże, s. 102–103, 120–121.
[116] Dorian Jano, *Historical Usage of Europeanization in Academic Discourse*, „European Review" 2024, t. 32, nr 5–6, s. 505–507, 509–511, 513, dostępne w: https://doi.org/10.1017/S1062798724000310 [dostęp: 22.03.2025].

bezpośrednio z UE można znaleźć w tekście Michaela Geyera poświęconym europeizacji historii narodowych[117].

W latach 70. XX w. w badaniach nad integracją europejską coraz wyraźniej pojawiało się pytanie o wpływ Wspólnot Europejskich na państwa członkowskie oraz ich procesy polityczne. Helen S. Wallace zwracała uwagę, że ówczesna literatura poświęcona Wspólnotom Europejskim była w przeważającym stopniu zorientowana na samą Wspólnotę i jej instytucje oraz na analizę europejskiego procesu decyzyjnego, natomiast w niedostateczny sposób uwzględniała perspektywę państw członkowskich. Badaczka postulowała rozszerzenie perspektywy analitycznej o sposób, w jaki sprawy wspólnotowe były postrzegane z poziomu stolic narodowych. Istotne było dla niej także określenie, w jakim stopniu problematyka europejska wpływała na struktury rządowe państw członkowskich. Wallace pytała, czy sprawy europejskie stanowiły zaledwie jeden z wielu obszarów polityki krajowej, czy raczej nadawały nowy wymiar działalności rządu i debacie politycznej. Podkreślała również, że analiza wpływu Wspólnot powinna obejmować krajowy proces tworzenia polityki zarówno od strony procedur, jak i uczestniczących w nim aktorów politycznych. Jednocześnie doszła do wniosku, że wpływ Wspólnot Europejskich na poziomie krajowym pozostawał ograniczony. Kwestie europejskie nie przenikały bowiem zasadniczo całego życia politycznego, lecz pozostawały przede wszystkim w sferze egzekutywy i administracji, związanej zwłaszcza z ministerstwem odpowiadającym za sprawy zagraniczne[118].

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że Wallace nie posługuje się jeszcze pojęciem europeizacji jako ugruntowaną kategorią analityczną. Jej tekst stanowi jednak ważny etap przejściowy, ponieważ przygotowuje grunt pod późniejsze badania nad oddziaływaniem poziomu europejskiego na politykę i instytucje państw członkowskich.

Podobny problem podejmował Donald J. Puchala, który również zwracał uwagę na konieczność badania relacji między poziomem wspólnotowym a państwami członkowskimi. O ile Wallace ujmowała tę kwestię szerzej, pytając o wpływ spraw wspólnotowych na krajowy proces tworzenia polityki, o tyle Puchala koncentrował się przede wszystkim na etapie wykonywania decyzji wspólnotowych. Wskazywał, że postęp integracji zależy nie tylko od uzgodnień osiąganych na poziomie wspólnotowym, lecz i od zdolności rządów krajowych do przezwyciężania oporu administracji, grup interesu i aktorów subnarodowych wobec realizacji przyjętych zobowiązań. Wykonywanie prawa wspólnotowego ma w praktyce wyraźnie

[117] Michael Geyer, *Historical Fictions of Autonomy and the Europeanization of National History*, „Central European History" 1989, t. 22, nr 3–4, s. 317–319, 324, 328–329.
[118] Helen S. Wallace, *The Impact of the European Communities on National Policy-Making*, „Government and Opposition" 1971, t. 6, nr 4, s. 520–525, 536–538.

krajowy charakter. Rządy państw członkowskich zachowują bowiem decydujący wpływ na to, czy wspólne regulacje zostaną wdrożone, opóźnione lub zablokowane. Z tego względu tempo integracji europejskiej zależy od decyzji podejmowanych na poziomie wspólnotowym oraz uwarunkowań krajowych, które mogą wspierać albo ograniczać procesy harmonizacji[119].

W publikacji Davida Marquanda pojęcie europeizacji funkcjonuje raczej jako określenie szerszego procesu politycznego i gospodarczego, w ramach którego wzrost współzależności oraz rozwój rynku wewnętrznego podważają klasyczne rozumienie suwerenności państwa narodowego. Europeizacja wiąże się zatem z narastającą współzależnością, która podważa tradycyjnie rozumianą suwerenność państwa narodowego i ogranicza zdolność państw do samodzielnego kierowania własną gospodarką. Badacz zauważa, że rozwój wewnętrznego rynku nie oznacza jedynie znoszenia dotychczasowych regulacji krajowych, przyczynia się również do tworzenia nowych reguł na poziomie wspólnotowym oraz do stopniowego przesuwania części kompetencji i decyzji z poziomu państw narodowych na poziom wspólnotowy. Marquand dodatkowo nadmienia, że państwa członkowskie przekazywały na poziom wspólnotowy kolejne funkcje, nie godząc się jednak na równoczesne przekazanie odpowiadającej im władzy politycznej. Powyższe prowadziło do napięcia między ograniczaniem autonomii państwa a dalszym odwoływaniem się do tradycyjnie rozumianej suwerenności narodowej[120].

Cenne uzupełnienie refleksji nad wpływem Wspólnot Europejskich na państwa członkowskie stanowi tekst Nigela Haigha poświęcony skutkom wspólnotowej polityki środowiskowej. Według autora obowiązki wynikające z prawa wspólnotowego spoczywają na państwach członkowskich, co może prowadzić nie tylko do ograniczenia ich suwerenności, ale także do centralizacji części kompetencji na poziomie rządowym (względem poziomu samorządowego). Haigh uważa, że polityka wspólnotowa nie tylko dodała nowy poziom regulacji, lecz również przesunęła władzę między poziomem lokalnym, krajowym i wspólnotowym[121].

Przyjęcie europeizacji jako kategorii analitycznej skłania do przyjrzenia się sposobom, w jakie była ona rozwijana w literaturze przedmiotu na przestrzeni ostatnich dekad. W piśmiennictwie poświęconym tej problematyce badania nad europeizacją porządkuje się

[119] Donald J. Puchala, *Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities*, „World Politics" 1975, t. 27, nr 4, s. 496–520.
[120] David Marquand, *The Irresistible Tide of Europeanisation*, [w:] Stuart Hall, Martin Jacques (red.), *New Times: The Changing Face of Politics in the 1990s*, Verso, London–New York 1990, s. 205–207, 212–215, 217–219.
[121] Nigel Haigh, *Devolved Responsibility and Centralization: Effects of EEC Environmental Policy*, „Public Administration" 1986, t. 64, nr 2, s. 197–207.

zazwyczaj według generacji lub fal badawczych, które różnią się przedmiotem analizy, przyjmowanymi założeniami teoretycznymi oraz dominującymi pytaniami badawczymi.

Ian Bache, nawiązując do ujęcia Kennetha Dysona i Klausa H. Goetza, wyróżnia dwie generacje badań nad europeizacją. Pierwsza z nich, rozwijana od początku lat 70., miała charakter przede wszystkim odgórny (*top-down*) i koncentrowała się na instytucjonalnej adaptacji państw członkowskich do presji płynącej z poziomu unijnego. Druga generacja, kształtująca się od lat 90., poszerzyła zakres analizy o procesy oddolne (*bottom-up*), a także m.in. o rolę interesów, przekonań, wartości, idei. Istotne znaczenie w drugiej generacji badań miały również dobrowolne mechanizmy uczenia się i transferu polityk oraz zróżnicowany wpływ europeizacji na systemy krajowe[122]. Najważniejsze cechy obu generacji badań nad europeizacją przedstawiono w tabeli nr 3.

Tabela 3. Charakterystyka dwóch generacji badań nad europeizacją w ujęciu Kennetha Dysona i Klausa H. Goetza

Pierwsza generacja (lata 70.)	Druga generacja (lata 90.)
Perspektywa odgórna (*top-down*), koncentrująca się na wyjaśnianiu reakcji zachodzących wewnątrz państwa pod wpływem presji z góry.	Podkreśla zarówno wymiary odgórne (*top-down*), jak i oddolne (*bottom-up*) oraz wertykalne (*vertical*), a także horyzontalne (*horizontal*).
Zakładała istnienie niedopasowania (*mismatch*) między poziomem europejskim a krajowym – zwłaszcza w wymiarze prawnym, instytucjonalnym i proceduralnym.	W większym stopniu akcentuje znaczenie interesów (*interests*), przekonań (*beliefs*), wartości (*values*) i idei (*ideas*), ujmując je w kategoriach politycznej dynamiki dostosowania.
Podkreślała reaktywny i niedobrowolny charakter adaptacji.	W większym stopniu akcentuje dobrowolny charakter adaptacji (*voluntary adaptation*) zachodzącej poprzez transfer polityk publicznych (*policy transfer*) oraz procesy uczenia się (*learning*).
Koncentrowała się na wymiarach *policy* i *polity* (tj. polityk publicznych oraz ładzie instytucjonalno-ustrojowym).	Przywiązuje większą wagę do znaczenia procesów politycznych (*politics*), w tym tożsamości (*identities*), zachowań wyborczych (*electoral behaviour*), partii politycznych (*parties*) i systemów partyjnych (*party systems*).
Zakładała narastającą konwergencję między państwami.	Uwydatnia zróżnicowane oddziaływanie Europy.
Definiowała europeizację przez pryzmat jej rezultatów, koncentrując się na efektach stanu końcowego.	Podkreśla wpływ europeizacji na krajowe procesy zmian politycznych, instytucjonalnych oraz w obszarze polityk publicznych.

Źródło: I. Bache, *Europeanization: A Governance Approach*, referat przedstawiony na EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville 2003.

[122] Ian Bache, *Europeanization: A Governance Approach*, referat przedstawiony na EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, 27–29.03.2003, s. 2, 5–6, dostępne w: https://aei.pitt.edu/554/1/Bache_EUSA.txt [dostęp: 12.07.2025].

Obok przedstawionego podejścia w literaturze przedmiotu funkcjonuje również alternatywna propozycja, zgodnie z którą dorobek badań nad europeizacją porządkuje się według trzech, a nie dwóch fal. Krzysztof Wach, odwołując się do propozycji Ronalda Holzhackera i Markusa Haverlanda, wskazuje na trzy fale badań nad europeizacją i na tej podstawie dokonuje ich uporządkowania oraz charakterystyki, wyróżniając podejście oddolne (*bottom-up*), odgórne (*top-down*) oraz zintegrowane (*circular approach*)[123], których najważniejsze cechy przedstawiono w tabeli nr 4.

Tabela 4. Trzy generacje badań nad europeizacją w ujęciu Ronalda Holzhackera i Markusa Haverlanda

Generacja badań	Charakterystyka
I generacja badań (od lat 70. XX w.) **ujęcie oddolne (*bottom-up*)**	• analizowała proces integracji europejskiej, rozwój instytucjonalny UE oraz ewolucję jej polityki • wykorzystywała metodologię właściwą dla stosunków międzynarodowych • koncentrowała się na czynnikach instytucjonalnych, prawnych, ekonomicznych i politologicznych • traktowała UE jako czynnik egzogeniczny wobec państw członkowskich • ujmowała europeizację jako oddziaływanie aktorów krajowych na poziom unijny • akcentowała wpływ aktorów krajowych na rozwój struktur politycznych UE
II generacja badań (od lat 90. XX w.) **ujęcie odgórne (*top-down*)**	• ujmowała europeizację jako czynnik wyjaśniający zmiany na poziomie państw członkowskich • opierała się głównie na perspektywie porównawczej i metodach komparatystycznych • traktowała UE i jej system instytucjonalny jako odrębny system polityczny • akcentowała przesunięcie suwerenności z poziomu państw narodowych ku wspólnocie ponad- i subnarodowej • wiązała europeizację ze wzrostem oraz instytucjonalizacją systemu decyzyjnego UE
III generacja badań (przełom XX i XXI w.) **podejście zintegrowane (*circular approach*)**	• ujmowała integrację europejską i europeizację w sposób holistyczny • łączyła podejścia oddolne (*bottom-up*) i odgórne (*top-down*) • rozdzielała integrację europejską i europeizację, akcentując ich wzajemne zależności • przyjmowała perspektywę interdyscyplinarną • koncentrowała się przede wszystkim na przemianach gospodarczych i regulacyjnych • akcentowała ich wpływ na procesy makroekonomiczne, mikroekonomiczne i zarządcze

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Wach, *Conceptualizing Europeanization: Theoretical Approaches and Research Designs*.

[123] Krzysztof Wach, *Conceptualizing Europeanization: Theoretical Approaches and Research Designs*, [w:] Piotr Stanek, Krzysztof Wach (red.), *Europeanization Processes from the Mesoeconomic Perspective: Industries and Policies*, Cracow University of Economics, Kraków 2015, s. 14, dostępne w: https://www.researchgate.net/publication/279962778_Conceptualizing_Europeanization_Theoretical_Approaches_and_Research_Designs [dostęp: 22.07.2025].

Przegląd kolejnych etapów badań nad europeizacją pozwala zauważyć, że znaczenie tego pojęcia zmieniało się wraz z rozwojem integracji europejskiej. Zmieniała się także refleksja teoretyczna nad jej skutkami. Każda z omówionych fal wiązała się z odmiennym rozłożeniem akcentów w obrębie tego procesu. Początkowo większe znaczenie miało oddolne kształtowanie polityk wspólnotowych, następnie zainteresowanie badaczy przesunęło się w stronę odgórnego oddziaływania UE na państwa członkowskie, jeszcze później zaś coraz częściej zaczęto postrzegać europeizację jako proces dwukierunkowy i interakcyjny. W rezultacie w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji europeizacji, konieczne jest zatem dokonanie przeglądu najważniejszych perspektyw definicyjnych.

Dobór omawianych pojęć ma charakter porządkujący, pozwala bowiem opisać podstawowe różnice w sposobie rozumienia europeizacji, zwłaszcza w odniesieniu do jej zakresu, poziomu analizy oraz relacji między poziomem unijnym a krajowym. W tym celu odwołano się do Roberta Ladrecha, Simona Bulmera i Martina Burcha, Claudia M. Radaellego oraz Johana P. Olsena. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przedstawione perspektywy nie wyczerpują całego spektrum badań nad europeizacją.

Ladrech definiuje europeizację jako stopniowy proces reorientacji kierunku i kształtu polityki krajowej zachodzący w takim zakresie, w jakim polityczna i gospodarcza dynamika Wspólnoty Europejskiej staje się częścią organizacyjnej logiki polityki narodowej oraz procesu tworzenia polityk publicznych. Proces ten nie prowadzi do zaniku polityki narodowej, lecz do jej przekształcenia pod wpływem bodźców płynących z poziomu wspólnotowego. Obejmuje on adaptację krajowych instytucji, aktorów i praktyk działania do zmieniającego się otoczenia wspólnotowego, przy czym jego rezultaty zależą od wcześniejszych uwarunkowań krajowych i dlatego nie prowadzą do pełnej homogenizacji państw członkowskich. Według Ladrecha europeizacja jest pośrednim procesem między prostym podporządkowaniem państwa do poziomu wspólnotowego a pełnym zachowaniem autonomii polityki krajowej. Integracja europejska nie eliminuje roli państwa narodowego, ale zmienia kontekst, w którym państwo definiuje swoje interesy, decyzje polityczne i polityki publiczne[124].

Europeizacja w rozumieniu Bulmera i Burcha jest pojęciem wykorzystywanym do analizy wpływu UE na państwa członkowskie oraz do porównywania jego skutków. W ich perspektywie europeizacja odnosi się przede wszystkim do zmian inicjowanych na poziomie UE, które oddziałują na dwa zasadnicze obszary aktywności państwa: polityki publiczne oraz aparat administracyjno-rządowy (*machinery*). W wymiarze wewnątrzpaństwowym europeizacja oznacza wpływ unijnych polityk, reguł, praktyk i wartości na kształtowanie

[124] Robert Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies" 1994, t. 32, nr 1, s. 69–72, 86.

agendy i celów politycznych państw członkowskich, a także na proces tworzenia i wdrażania polityk publicznych oraz praktyk administracyjnych. Wymiar międzypaństwowy europeizacji rozumiany jest natomiast jako wzajemne oddziaływanie praktyk i stylów administracyjnych poszczególnych państw członkowskich oraz ich wpływ na funkcjonowanie samej UE[125].

Według Radaellego europeizacja oznacza proces konstruowania, dyfuzji i instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych reguł, procedur, paradygmatów polityki, stylów działania, sposobów postępowania oraz wspólnych przekonań i norm, które najpierw są definiowane i utrwalane w procesie podejmowania decyzji na poziomie UE. Następnie włącza się je do logiki krajowego dyskursu, tożsamości, struktur politycznych i polityk publicznych. Autor podkreśla, że tak rozumiana europeizacja dotyczy zmiany w logice działania politycznego, ponieważ prowadzi do instytucjonalizacji w krajowym systemie politycznym: dyskursów, map poznawczych, ram normatywnych i stylów działania wywodzących się z poziomu unijnego. Jednocześnie zwraca on uwagę na ryzyko nadmiernego poszerzania pojęcia (*concept stretching*), wskazując, że zbyt szerokie rozumienie europeizacji może prowadzić do utraty jej precyzji i wartości analitycznej[126].

Olsen zwraca uwagę, że europeizacja jest pojęciem wieloznacznym i spornym, wykorzystywanym do opisu różnych procesów zachodzących w Europie. Wyróżnia on pięć sposobów użycia tego pojęcia[127]: (1) zmiana zewnętrznych granic Europy oznacza poszerzanie europejskiej przestrzeni politycznej, a więc rozszerzanie terytorialnego zasięgu określonego systemu rządzenia. Najbardziej oczywistym przykładem jest tu rozszerzanie UE, w wyniku którego coraz większa część kontynentu zostaje objęta wspólnymi zasadami, instytucjami i mechanizmami decyzyjnymi. (2) Rozwój instytucji na poziomie europejskim odnosi się do budowy europejskiego centrum politycznego zdolnego do koordynacji, podejmowania decyzji i egzekwowania wspólnych reguł, np. powstawania instytucji formalnoprawnych, kształtowania porządku normatywnego, który umożliwia wspólne działanie oraz wyznacza jego granice. (3) Przenikanie centrum europejskiego do krajowych systemów rządzenia to oddziaływanie poziomu europejskiego na państwa członkowskie, ich instytucje oraz struktury rządzenia. Europeizacja związana jest z dostosowywaniem krajowych i subnarodowych systemów rządzenia do europejskiego centrum politycznego. (4) Eksport europejskich form organizacji politycznej poza Europę dotyczy rozpowszechniania poza kontynentem rozwiązań

[125] Simon Bulmer, Martin Burch, *Organizing for Europe: Whitehall, the British State and the European Union*, „Public Administration" 1998, t. 76, nr 4, s. 602–603.
[126] Claudio Maria Radaelli, *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, „European Integration online Papers" 2000, t. 4, nr 8, s. 3–7, 12–15, dostępne w: https://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf [dostęp: 22.07.2025].
[127] Johan P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies" 2002, t. 40, nr 5, s. 923–924, 926–941.

instytucjonalnych, zasad rządzenia i wzorców organizacji politycznej uznawanych za charakterystyczne dla Europy. (5) Projekt politycznego zjednoczenia Europy związany jest z procesem prowadzącym do powstania bardziej spójnego, silniejszego i wyodrębnionego bytu politycznego.

Wieloznaczność pojęcia europeizacji oraz różnorodność jego zastosowań skłoniły badaczy do podejmowania prób kategoryzacji tego obszaru analitycznego. Do podstawowych rodzajów europeizacji należy zaliczyć: *bottom-up* (oddolna), *top-down* (odgórna), zintegrowany model *bottom-up/top-down*, *ad extra* (na zewnątrz), *ad intra* (do wewnątrz), *ad personam.*

W perspektywie *top-down* Tanja A. Börzel i Thomas Risse analizują europeizację jako proces oddziaływania struktur, reguł i praktyk wykształconych na poziomie europejskim na państwa członkowskie. Przyjmują przy tym rozumienie europeizacji zaproponowane przez Thomasa Rissego, Marię Green Cowles i Jamesa Caporasa, zgodnie z którym oznacza ona wyłanianie się i rozwój na poziomie europejskim odrębnych struktur rządzenia, które obejmują instytucje polityczne, prawne i społeczne oraz sieci polityczne służące tworzeniu wiążących reguł. Wpływ tych struktur na państwa członkowskie ujawnia się przede wszystkim wtedy, gdy między poziomem europejskim a krajowym występuje niedopasowanie (*misfit*) generujące presję adaptacyjną. Presja ta nie prowadzi jednak automatycznie do zmiany na poziomie krajowym, ponieważ jej skutki zależą od czynników pośredniczących oraz od mechanizmów adaptacji. Börzel i Risse wyróżniają w tym zakresie dwie logiki zmiany: racjonalistyczną, opartą na redystrybucji zasobów i zmianie struktur możliwości działania aktorów, oraz socjologiczno-instytucjonalną, związaną z socjalizacją, uczeniem się i internalizacją nowych norm[128].

Europeizacja typu *top-down* oznacza w koncepcji Gerdy Falkner reakcje krajowych systemów na odgórne impulsy płynące z poziomu UE, które są wywoływane bezpośrednio przez prawo wspólnotowe albo pośrednio przez polityki europejskie. W centrum jej analizy znajduje się problem operacjonalizacji niedopasowania (*misfit*) między regułami europejskimi a wcześniejszymi rozwiązaniami krajowymi, które muszą zostać zmienione w procesie adaptacji. Autorka wskazuje, że niedopasowanie może dotyczyć zarówno treści polityki publicznej (*policy misfit*), jak i procedur, instytucji oraz wzorców działania właściwych dla krajowego systemu polityczno-administracyjnego (*politics/polity misfit*). Efekty europeizacji

[128] Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, [w:] Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (red.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca–London 2001, s. 1–20; Tanja A. Börzel, Thomas Risse, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, [w:] Kevin Featherstone, Claudio Maria Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 57–67.

mogą obejmować adaptację krajowych polityk publicznych do wymogów prawa unijnego oraz zmiany w politykach publicznych, typach reżimów politycznych, dyskursie czy strategiach aktorów krajowych[129].

Christoph Knill i Dirk Lehmkuhl analizują europeizację przez pryzmat wpływu polityk europejskich na instytucje oraz procesy zachodzące na poziomie krajowym, dlatego ich ujęcie wpisuje się w perspektywę *top-down*. Podkreślają oni jednak, że europeizacja nie przebiega według jednego uniwersalnego mechanizmu. Wyróżniają trzy odmienne mechanizmy oddziaływania polityk UE na państwa członkowskie[130]: (1) Mechanizm dostosowania instytucjonalnego. W tym scenariuszu UE ściśle określa konkretne wymogi instytucjonalne, do których państwa członkowskie muszą dostosować swoje krajowe rozwiązania, a to pozostawia im bardzo ograniczony margines swobody decyzyjnej. Autorzy ukazują ten mechanizm na przykładzie unijnej polityki ochrony środowiska, w której ujednolicone standardy i procedury wymuszają na państwach konkretne reformy. (2) Zmiana w krajowym układzie sił i zasobów między aktorami. Mechanizm ten wiąże się z politykami negatywnej integracji, które są ukierunkowane na liberalizację, deregulację i tworzenie wspólnego rynku. W tym przypadku prawodawstwo europejskie nie narzuca konkretnego modelu instytucjonalnego, lecz eliminuje bariery handlowe, co trwale zmienia reguły gry i prowadzi do redystrybucji władzy oraz zasobów między krajowymi aktorami. Jako przykład podają unijną politykę transportu drogowego. (3) Mechanizm oddziaływania na przekonania i oczekiwania aktorów krajowych. Ma on charakter poznawczy i jest związany z tzw. integracją ramującą (*framing integration*). W sytuacjach, gdy konflikty interesów ograniczają możliwość przyjęcia jednoznacznych i wiążących rozwiązań instytucjonalnych, polityka europejska może oddziaływać pośrednio: przez zmianę przekonań i oczekiwań aktorów krajowych, dostarczanie dodatkowej legitymizacji dla reform oraz kształtowanie klimatu politycznego sprzyjającego ich przeprowadzeniu.

Istotne miejsce w polskiej literaturze dotyczącej europeizacji zajmuje dorobek publikacyjny Janusza Ruszkowskiego[131], który porządkuje dotychczasowe sposoby analizowania wpływu UE na państwa członkowskie. Autor koncentruje się na tym nurcie

[129] Gerda Falkner, *Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation*, „European Integration online Papers" 2003, t. 7, nr 13, s. 1–5, 7–11, dostępne w: https://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-013.pdf [dostęp: 22.07.2025].

[130] Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*, „European Journal of Political Research" 2002, t. 41, nr 2, s. 256–258, dostępne w: https://www.alexandria.unisg.ch/server/api/core/bitstreams/bb47a560-e381-4702-b7db-fd9d3ad200ff/content [dostęp: 22.07.2025].

[131] Janusz Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010; Janusz Ruszkowski, *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2010, nr 4, s. 7–28; Janusz Ruszkowski, *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2019.

badań, który wyjaśnia, w jaki sposób polityki, regulacje i standardy wypracowane na poziomie unijnym przenoszone są do krajowych systemów politycznych, administracyjnych i prawnych. Odwołując się m.in. do dorobku Tanji A. Börzel i Eriki Harris, a także polskich badaczy, w tym Rafała Riedla i Beaty Piskorskiej, Ruszkowski proponuje własną ramę analityczną służącą opisowi odgórnego oddziaływania UE na państwa członkowskie.

Operacjonalizując założenia badawcze Ruszkowskiego, europeizację *top-down* można zdefiniować jako wewnętrzną trajektorię europeizacji, która polega na odgórnym oddziaływaniu UE na poziom krajowy i regionalny. Proces ten odbywa się poprzez transfer, implementację, dyfuzję oraz instytucjonalizację norm, reguł, procedur, wartości, wzorców polityki oraz rozwiązań instytucjonalno-prawnych wypracowanych w ramach UE. W rezultacie prowadzi on do zmian adaptacyjnych i strukturalnych w systemach politycznych państw członkowskich, ich politykach publicznych, administracji, relacjach międzyinstytucjonalnych oraz w praktykach działania aktorów krajowych[132]. Dokonując analitycznej dekompozycji tak zdefiniowanego zjawiska, należy wyodrębnić następujące elementy[133]: (1) Kierunek oddziaływania – z poziomu UE na poziom krajowy i regionalny. (2) Charakter procesu – wewnętrzny, zachodzący w obrębie systemu UE. (3) Mechanizm podstawowy – adaptację i implementację rozwiązań unijnych na poziomie krajowym. (4) Mechanizmy uzupełniające, np. dyfuzję, transfer, instytucjonalizację, presję regulacyjną. (5) Przedmiot oddziaływania – normy, reguły, procedury, wartości, polityki, wzorce działania oraz rozwiązania prawne i instytucjonalne. (6) Podmioty wywierające wpływ – instytucje ponadnarodowe i międzyrządowe UE. (7) Odbiorców procesu – państwa członkowskie, regiony, organizacje pozarządowe oraz innych aktorów krajowych. (8) Warunek skuteczności – zdolność absorpcyjną systemu krajowego oraz stopień jego integracji z UE. (9) Rezultat, np. zmiany w politykach publicznych, instytucjach, administracji oraz praktykach i orientacjach normatywnych.

Ponadto europeizacja *top-down* może przejawiać się w różnych formach oddziaływania, obejmujących odgórne pomijanie państw, koordynację, harmonizację odgórną, konwergencję, odgórne delegowanie kompetencji, transferowanie, mobilizowanie, kreowanie odgórne oraz kontrolowanie. W tabeli nr 5 przedstawiono formy oddziaływania europeizacji *top-down* w ujęciu Janusza Ruszkowskiego.

[132] Janusz Ruszkowski, *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 157–161.
[133] Synteza i opracowanie własne na podstawie ustaleń przedstawionych w: Janusz Ruszkowski, *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 157–161.

Tabela 5. Formy oddziaływania europeizacji *top-down* w ujęciu Janusza Ruszkowskiego

Forma oddziaływania	Istota mechanizmu	Typowa postać oddziaływania
Odgórne pomijanie państw	Oddziaływanie z poziomu ponadnarodowego z pominięciem szczebla państwowego. Oddziaływanie kierowane bezpośrednio do poziomu regionalnego lub lokalnego.	Bezpośrednie transfery środków UE do beneficjentów regionalnych i lokalnych, kontrola Komisji Europejskiej nad wydatkowaniem funduszy lub implementacją projektów, wsparcie udzielane bez pośrednictwa rządów państw członkowskich.
Koordynacja	Uzgadnianie i synchronizowanie wspólnych działań, interesów lub zachowań proponowanych państwom członkowskim przez UE i jej instytucje.	Oddziaływanie mniej restrykcyjne niż harmonizacja; przybiera postać obowiązkową albo fakultatywną, w tym opartą na otwartej metodzie koordynacji.
Harmonizacja odgórna	Ujednolicanie i dostosowywanie rozwiązań krajowych za pomocą instrumentów prawa wtórnego UE, przede wszystkim rozporządzeń i dyrektyw.	Transpozycja aktów prawa wtórnego do krajowych porządków prawnych, ustanawianie wspólnych standardów, ograniczenie samodzielności państw w danej dziedzinie.
Konwergencja	Zbliżanie się państw członkowskich pod wpływem oddziaływania poziomu unijnego.	Inkorporacja rozwiązań europejskich do państw członkowskich i ich sektorowa implementacja; obok efektu wertykalnego możliwe są także efekty horyzontalne wynikające z rywalizacji, współpracy, wymiany informacji i wzajemnego uczenia się.
Odgórne delegowanie kompetencji	Cedowanie określonych kompetencji z poziomu unijnego na instytucje krajowe, regionalne lub lokalne.	Przekazywanie kompetencji do zarządzania funduszami i programami europejskimi, delegowanie określonych uprawnień na sądy krajowe, a także wzmacnianie niższych szczebli zarządzania zgodnie z zasadą subsydiarności.
Transferowanie	Przenoszenie z poziomu UE do państw członkowskich i ich regionów środków finansowych, wartości, zasad oraz standardów zarządzania.	Transfer funduszy unijnych, wartości takich jak demokracja i prawa człowieka, zasad solidarności i subsydiarności oraz dobrych praktyk administracyjnych.
Mobilizowanie	Pobudzanie potencjału instytucjonalnego państw członkowskich, regionów i instytucji w związku z wymogami wynikającymi z członkostwa w UE.	Wzmacnianie zdolności legislacyjnych, wykonawczych i prawnych w zakresie implementacji prawa UE, zarządzania funduszami, wykonywania wyroków TSUE oraz przestrzegania zasad polityk sektorowych.
Kreowanie odgórne	Powstawanie pod wpływem impulsów unijnych nowych instytucji, polityk publicznych i inicjatyw na poziomie krajowym.	Tworzenie instytucji zarządzających funduszami europejskimi, wyodrębnianie nowych polityk publicznych oraz inicjowanie nowych rozwiązań sektorowych.
Kontrolowanie	Sprawowanie nadzoru przez instytucje unijne nad państwami członkowskimi i ich administracją.	Kontrola stosowania prawa UE, zarządzania środkami finansowymi, realizacji kryteriów konwergencji oraz zgodności prawa krajowego z prawem unijnym przez instytucje takie jak Komisja Europejska, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Źródło: J. Ruszkowski, *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*.

Charakterystyka europeizacji odgórnej według Ruszkowskiego pozwala przedstawić ten proces jako oddziaływanie UE na poziom krajowy i regionalny. Nie jest to jedynie transfer prawa, lecz szersze dostosowywanie norm, reguł, procedur, wartości oraz wzorców polityk i rozwiązań instytucjonalno-prawnych do krajowych systemów politycznych, administracyjnych i prawnych. Analiza tego zjawiska wymaga uwzględnienia kierunku oddziaływania, jego mechanizmów, przedmiotu, uczestników, odbiorców oraz warunków skuteczności. Dopiero wtedy można wyjaśnić, w jaki sposób wpływ UE przekłada się na zmiany w państwach członkowskich. Ruszkowski wskazuje przy tym różne formy tego oddziaływania: harmonizację, koordynację, konwergencję, delegowanie kompetencji, transferowanie, mobilizowanie, kreowanie i kontrolowanie. Europeizacja odgórna jest zatem procesem wielowymiarowym i realizowanym za pomocą zróżnicowanych instrumentów.

Przywołana koncepcja europeizacji oddolnej oraz modelu zintegrowanego, a także wskazane przez Ruszkowskiego trajektorie zewnętrzne i *ad personam* umożliwiają prześledzenie, jak wielowymiarowy jest to proces. Wykracza on bowiem poza klasyczną relację między poziomem unijnym a krajowym. Europeizacja oddolna ukazuje aktywną rolę państw członkowskich, regionów i elit politycznych w kształtowaniu europejskiego centrum decyzyjnego, model zintegrowany syntetyzuje obie klasyczne trajektorie wewnętrzne. Wyodrębnienie trajektorii *ad extra*, *ad intra* i *ad personam* dowodzi, że współczesne badania coraz wyraźniej zmierzają w stronę paradygmatu wielokierunkowego.

W niniejszej rozprawie zasadniczym przedmiotem analizy pozostaje europeizacja odgórna, jednak świadomość istnienia pozostałych trajektorii jest równie istotna. Europeizacja może bowiem przybierać różne formy i nie ogranicza się wyłącznie do oddziaływania UE na państwa członkowskie.

Europeizacja *bottom-up* odnosi się do procesów inicjowanych przez państwa członkowskie, regiony oraz elity polityczne, które wywierają wpływ na poziom europejski. Jej początki wiążą się z pierwszą falą integracji europejskiej po II wojnie światowej. Właśnie w tym okresie działania podejmowane oddolnie przez państwa i elity polityczne przyczyniały się zarówno do formułowania celów integracyjnych, jak i do tworzenia traktatowych oraz instytucjonalnych podstaw współpracy. Proces ten polega na przekazywaniu kompetencji, zadań i odpowiedzialności z poziomu narodowego na poziom UE. Skutkowało to stopniowym rozszerzaniem polityk unijnych i rozwojem zarządzania ponadnarodowego[134].

Do najważniejszych form oddziaływania europeizacji *bottom-up* należy oddolne delegowanie kompetencji, czyli przekazywanie określonych uprawnień instytucjom UE. Duże

[134] Janusz Ruszkowski, *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 137–138.

znaczenie ma także oddolne pomijanie państw, które zachodzi, gdy np. aktorzy niepaństwowi nawiązują bezpośrednie relacje z poziomem ponadnarodowym bez udziału rządów krajowych. Istotną formą tego procesu jest również instytucjonalizacja, rozumiana jako utrwalanie działań, norm i wzorów współpracy w ramach struktur europejskich, a także supranacjonalizacja, oznaczająca alokację określonych kompetencji, działań, zasad i wartości, co prowadzi do ich uwspólnotowienia. Proces ten wiąże się z rozwojem instytucji ponadnarodowych. Kolejną formą jest harmonizacja oddolna polegająca na dostosowywaniu regulacji krajowych do norm prawa unijnego[135].

Proces europeizacji *bottom-up* prowadzi do przesuwania coraz większej liczby obszarów polityki z poziomu narodowego na poziom europejski, a tym samym stanowi jeden z podstawowych mechanizmów rozwoju integracji europejskiej.

Zintegrowany model *bottom-up*/*top-down* jest rodzajem pakietowej propozycji europeizacyjnej łączącej obie trajektorie. Mimo występujących między nimi różnic pozostają one zbieżne w tym sensie, że generują i określają odnoszące się do całej UE wymagania, które wyłaniają się wewnątrz jej systemu politycznego. Wymagania o charakterze wewnętrznym są zazwyczaj rezultatem interakcji zachodzących pomiędzy aktorami systemu lub członkami społeczności systemowej. Obie klasyczne trajektorie europeizacji – *bottom-up* oraz *top-down* – mają zasadniczo charakter wewnętrzny, a więc są skierowane wewnątrz UE. Model ten stanowi zatem rezultat długotrwałych poszukiwań najbardziej adekwatnych wyjaśnień złożoności procesu europeizacji[136].

Rozwój współczesnych badań nad europeizacją polega na stopniowym odchodzeniu od ujęcia dualistycznego, opartego na relacji *bottom-up*/*top-down*, w stronę wielokierunkowego paradygmatu badawczego, który obejmuje – obok trajektorii klasycznych – europeizację *ad extra*, *ad intra* oraz *ad personam*.

Ruszkowski wyróżnia również trajektorie zewnętrzne europeizacji: *ad extra*, odnoszącą się do wpływu UE na otoczenie zewnętrzne, oraz *ad intra*, opisującą wpływ otoczenia międzynarodowego na UE[137]. Rozróżnienie między trajektoriami wewnętrznymi i zewnętrznymi ma istotne uzasadnienie. Europeizacja wewnętrzna charakteryzuje się większą

[135] Tamże, s. 140–147.
[136] Tamże, s. 168–169, 174.
[137] Europeizacja *ad extra* odnosi się do oddziaływania UE poza jej granicami, a więc do sytuacji, w której normy, standardy, rozwiązania instytucjonalne i wzorce działania wypracowane w UE przenoszone są do państw trzecich, regionów lub organizacji międzynarodowych. Europeizacja *ad intra* oznacza natomiast proces odwrotny: impulsy, oczekiwania i wymagania pochodzące z otoczenia międzynarodowego od państw trzecich lub organizacji międzynarodowych oddziałują na samą UE. Obok trajektorii wewnętrznych i zewnętrznych należy uwzględnić również niedostatecznie eksponowany w badaniach nad europeizacją kierunek odnoszący się do oddziaływania tego procesu na jednostki, grupy społeczne oraz elity. Kierunek ten, określany mianem europeizacji *ad personam*, obejmuje zarówno efekty zachodzące wewnątrz UE, jak i efekty ujawniające się poza jej granicami (Tamże, s 175–179).

intensywnością oddziaływania, lecz mniejszym zasięgiem terytorialnym, podczas gdy europeizacja zewnętrzna jest bardziej rozproszona przestrzennie, ale zarazem mniej intensywna[138].

1.5. Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza ram teoretycznych i koncepcji badań, w tym przegląd kluczowych podejść analitycznych stosowanych w badaniach nad integracją europejską i europeizacją polityk wspólnotowych, pozwoliły na sformułowanie wniosków ogólnych i szczegółowych.

Biorąc pod uwagę całość zaprezentowanych rozważań, należy podkreślić, że europejska polityka energetyczna nie posiada jednej powszechnie przyjętej definicji, a jej zakres zmieniał się pod wpływem przemian gospodarczych, technologicznych i politycznych. Stopniowe włączanie wymiaru środowiskowego i klimatycznego doprowadziło do wykształcenia się pojęcia polityki klimatyczno-energetycznej, które lepiej oddaje hybrydowy charakter tego obszaru powstającego na styku odrębnych obszarów regulacyjnych i wykraczającego poza granice klasycznej polityki sektorowej. Po drugie, specyfika polityki energetycznej jako obszaru przekrojowego, powiązanego z polityką gospodarczą, społeczną, środowiskową, zagraniczną i bezpieczeństwa, sprawia, że jej analiza wymaga pluralistycznego podejścia teoretycznego, łączącego perspektywy właściwe dla teorii integracji europejskiej, nowego instytucjonalizmu oraz koncepcji europeizacji. Po trzecie, żadne z omówionych podejść teoretycznych nie ma charakteru samowystarczalnego. Klasyczne teorie integracji, takie jak neofunkcjonalizm, wyjaśniają dynamikę przenoszenia kompetencji na poziom unijny, natomiast nowy instytucjonalizm i europeizacja pozwalają uchwycić mechanizmy oddziaływania instytucji oraz wzajemnego przenikania poziomu unijnego i narodowego.

Wśród wniosków szczegółowych należy podkreślić następujące:

(1) Pojęcie polityki energetycznej ewoluowało od wąskiego rozumienia związanego z poszczególnymi nośnikami energii i problematyką zaopatrzenia ku szerokiej kategorii analitycznej obejmującej wymiar gospodarczy, społeczny, środowiskowy oraz geopolityczny i bezpieczeństwa. Transformacja energetyczna, choć różnie definiowana w literaturze przedmiotu, posiada wspólny rdzeń znaczeniowy. Określana jest jako proces wielowymiarowy, rozłożony w czasie i kształtowany zarówno przez czynniki technologiczne, jak i polityczno-społeczne.

[138] Tamże, s. 177–198.

(2) Klasyczne teorie integracji europejskiej dostarczają narzędzi do analizy mechanizmów transferu kompetencji w obszarze europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej. Neofunkcjonalizm wyjaśnia mechanizm *spill-over*, czyli rozprzestrzenianie się integracji z jednego sektora na pokrewne obszary. Podejścia konstruktywistyczne z kolei pozwalają uchwycić znaczenie norm i dyskursów w kształtowaniu polityki klimatyczno-energetycznej.

(3) Nowy instytucjonalizm, w szczególności instytucjonalizm historyczny, okazuje się szczególnie użyteczny w badaniu polityki energetycznej, ponieważ pozwala uchwycić długookresowe skutki wcześniejszych decyzji instytucjonalnych oraz zjawisko zależności od ścieżki. Mechanizm *path-dependence* tłumaczy, dlaczego państwa członkowskie o silnie zakorzenionych strukturach energetycznych napotykają na szczególne trudności w realizacji unijnych celów klimatyczno-energetycznych.

(4) Europeizacja, rozumiana jako proces dwukierunkowy i interakcyjny, stanowi kluczową kategorię analityczną w badaniu implementacji polityki klimatyczno-energetycznej UE w państwach członkowskich. Europeizacja *top-down* obejmuje transfer norm, reguł i procedur z poziomu unijnego na poziom krajowy, natomiast europeizacja *bottom-up* opisuje wpływ państw członkowskich na kształtowanie regulacji unijnych poprzez wnoszenie własnych preferencji i modeli instytucjonalnych na poziom UE.

Analiza przeprowadzona w rozdziale pierwszym potwierdza, że badanie polityki energetycznej i klimatyczno-energetycznej wymaga zastosowania wielowymiarowego aparatu teoretycznego. Przyjęte ramy analityczne, łączące teorie integracji europejskiej, w tym nowy instytucjonalizm oraz koncepcję europeizacji, mogą stanowić podstawę oceny, w jakim stopniu ewolucja polskiej polityki energetycznej w latach 2004–2020 była wypadkową logiki integracji europejskiej, krajowych uwarunkowań instytucjonalnych oraz strukturalnych ograniczeń wynikających z dziedzictwa węglowej kultury energetycznej.

Rozdział II. Ewolucja polityki energetycznej Polski w kontekście zmian ustrojowych i integracji europejskiej

Drugi rozdział niniejszej rozprawy doktorskiej koncentruje się na przedstawieniu czynników wpływających na kierunki zmian w polskiej polityce energetycznej. W celu przedstawienia skali wyzwań związanych z przejściem od węglowej kultury energetycznej w kierunku kultury energetycznej opartej na odnawialnych źródłach energii przedstawiono wybrane decyzje polityczne, próby konceptualizacji reform i kierunków kształtowania polityki energetycznej od czasów powojennych do roku 2020, stanowiącego cezurę końcową realizacji strategii Europa 2020. Kluczowym elementem rozważań jest weryfikacja hipotezy, według której polityki energetyczne realizowane w Polsce w latach 2004–2020 mimo zbieżności ogólnych celów nie uwzględniały postępów poprzednich polityk i nie osiągnęły wszystkich założonych celów rządowych. Punkt wyjścia stanowi twierdzenie, zgodnie z którym brak przewidywalności oraz brak konsensusu politycznego co do kształtu docelowego reżimu energetycznego (w wymiarze politycznym, ekonomicznym, prawnym i społecznym) doprowadziły do spowolnienia procesów inwestycyjnych, przez co polska transformacja energetyczna przebiegała w sposób nierównomierny i mało dynamiczny. W rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób konceptualizowano i wdrażano polityki, reformy i strategie transformacji energetycznej w wymiarze politycznym, ekonomicznym, prawnym i społecznym w Polsce w latach 2004–2020. W celu weryfikacji hipotezy i znalezienia odpowiedzi na pytanie badawcze dokonano analizy dokumentów strategicznych obejmujących politykę energetyczną Polski oraz uwarunkowań, w których były tworzone i wdrażane najważniejsze strategie i polityki.

Analiza historyczna i strategiczna podzielona została na trzy podrozdziały. Pierwszy koncentruje się na procesie odchodzenia od powojennego modelu gospodarki centralnie planowanej i próbach dostosowania sektora energii do realiów gospodarki rynkowej po 1989 r. W drugim podrozdziale analizowano kierunki rozwoju polityki energetycznej do wejścia Polski do UE, w tym działania podejmowane w okresie przedakcesyjnym, które miały na celu przygotowanie polskiego systemu do integracji z europejskim rynkiem energii i dostosowanie krajowych ram prawnych do standardów międzynarodowych. Ostatnia część rozdziału skupia się na okresie członkostwa Polski w UE, charakteryzującym się silną presją europeizacji i koniecznością wdrażania ambitnej polityki klimatyczno-energetycznej UE. Podrozdział ten bada, jak węglowa kultura energetyczna wpływała na dynamikę reform mających na celu osiągnięcie neutralności klimatycznej.

Zrozumienie tych trzech etapów pozwoliło na ocenę, dlaczego – mimo licznych inicjatyw na rzecz innowacyjności i reform – sektor energetyczny w Polsce wciąż borykał się z brakiem spójnego reżimu energetycznego, co stanowiło barierę dla skutecznej transformacji.

2.1. Transformacja ustrojowa a reformy sektora energetycznego w Polsce 1945–1990

W następstwie II wojny światowej i związanych z nią zmian granic państw w Europie doszło do zasadniczego przekształcenia bazy surowcowej Polski. Z jednej strony państwo polskie utraciło zagłębia naftowe w rejonie Drohobycza i Borysławia, z drugiej zaś zyskało dostęp do nowych złóż węgla kamiennego na Górnym Śląsku i Zagłębiu Wałbrzyskim, a także węgla brunatnego na Dolnym Śląsku i Ziemi Lubuskiej. W efekcie znaczenie węgla w powojennej gospodarce wzrosło jeszcze bardziej. W pierwszych latach po 1945 r. działania władz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) były ukierunkowane przede wszystkim na przywrócenie prawidłowego wydobycia węgla kamiennego oraz ponowne uruchomienie wykorzystujących go zakładów przetwórczych, m.in. elektrowni, koksowni, hut i gazowni[139].

Pomiędzy rokiem 1945 a 1989 węgiel odgrywał podwójną rolę w polskiej gospodarce: był podstawowym surowcem energetycznym, a zarazem strategicznym towarem eksportowym, który w pierwszych latach funkcjonowania PRL dostarczał do 80% wpływów dewizowych. Dochody z jego sprzedaży finansowały import surowców, maszyn i towarów konsumpcyjnych, a także służyły obsłudze zobowiązań państwa, m.in. zaciągniętych pożyczek zagranicznych. Jednocześnie odbudowa górnictwa przebiegała w obliczu poważnych strat organizacyjnych i kadrowych[140].

Na szczególną uwagę zasługuje wysoce niekorzystny charakter eksportu węgla do Związku Radzieckiego. Surowiec ten do 1953 r. zbywano za ułamek, bo zaledwie 10% jego rzeczywistej wartości rynkowej, co wygenerowało dla polskiej gospodarki straty rzędu 500 milionów ówczesnych dolarów amerykańskich[141]. Polityka surowcowo-energetyczna PRL była w znacznym stopniu uwarunkowana mechanizmami współpracy w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Robert Skobelski wskazuje, że już w pierwszych latach funkcjonowania RWPG rola Polski w tej strukturze została sprowadzona do dostawcy surowców energetycznych, przede wszystkim węgla, koksu i cynku, a władze radzieckie

[139] Łukasz Dwilewicz, *Polityka energetyczna PRL*, [w:] Anna Jarosz-Nojszewska, Wojciech Morawski (red.), *Problemy energetyczne Polski. Cz. 1. Surowce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016, s. 93–138, dostępne w: https://cor.sgh.waw.pl/bitstream/handle/20.500.12182/380/ [dostęp: 14.03.2024].
[140] Adam Frużyński, *Zarys dziejów górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu, Zabrze 2012, s. 107–108, dostępne w: https://open.icm.edu.pl/items/798c87de-93c2-40c9-9ba5-258eecbfdba0 [dostęp: 14.03.2026].
[141] Tamże, s. 110.

wywierały presję, aby zaspokajać potrzeby surowcowe innych państw Rady[142]. Z kolei Janusz Kaliński zauważa, że wymuszony w całym okresie PRL eksport węgla do ZSRR powodował deficyt paliw na rynku krajowym, a dostawy po zaniżonych cenach stanowiły w istocie rodzaj kontrybucji nakładanej na Polskę[143].

U schyłku PRL sektor węglowy pozostawał podstawowym filarem polskiej energetyki. Punkt szczytowy przypadł na koniec lat 70., kiedy to w 1979 r. wydobycie węgla kamiennego osiągnęło poziom 201 mln ton. Dynamiczny wzrost wydobycia węgla determinowany był przez dwa zasadnicze czynniki. Po pierwsze, węgiel pozostawał fundamentem krajowej energetyki, a zapotrzebowanie na ten surowiec gwałtownie rosło w wyniku polityki inwestycyjnej ekipy Edwarda Gierka. Po drugie, surowiec ten był strategicznym towarem eksportowym, w szczególności na rynki państw „kapitalistycznych". W dobie szoków naftowych lat 70. zgłaszały one wzmożony popyt na polski węgiel, poszukując alternatywy dla drastycznie drożejącej ropy. Z czasem jednak coraz większe znaczenie miał eksport, ponieważ zadłużenie zagraniczne Polski rosło i państwo potrzebowało wpływów dewizowych[144].

Dziesięć lat później skala sektora węglowego wciąż była bardzo duża. W 1989 r. w Polsce funkcjonowało 70 kopalni węgla kamiennego, a 3 kolejne znajdowały się w budowie, przy czym roczna produkcja wynosiła 177,4 mln ton[145]. Tym samym dekada lat 80. nie przełamała dotychczasowego paradygmatu węglowego, przynosząc jedynie korektę wielkości wydobycia po jego szczycie z 1979 r.

W polskiej propagandzie okresu socjalizmu węgiel przedstawiano nie tylko jako podstawowy surowiec energetyczny. Gabriela Piechaczek-Ogierman wskazuje, że w PRL prowadzono działania edukacyjno-propagandowe wraz z wszechobecną retoryką o priorytetowej roli społeczności górniczej w budowaniu potęgi gospodarczej kraju[146].

---

[142] Robert Skobelski, *PRL w Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej w latach 1956–1970*, „Kwartalnik Historyczny" 2007, t. 114, nr 3, s. 50–51, dostępne w: https://rcin.org.pl/ihpan/Content/10956/PDF/WA303_4535_KH114-r2007-R114-nr3_Kwartalnik-Hist_03_Skobelski.pdf [dostęp: 14.03.2026].

[143] Janusz Kaliński, *Węgiel w polsko-radzieckich stosunkach gospodarczych*, „UR Journal of Humanities and Social Sciences" 2021, nr 3(20), s. 93, 97, dostępne w: https://repozytorium.ur.edu.pl/server/api/core/bitstreams/193ab732-329e-4fb6-ae6b-4e353e4d56b7/content [dostęp: 14.03.2026].

[144] Jacek Luszniewicz, *Gra o „czarne złoto". NSZZ „Solidarność" wobec skutków skrócenia czasu pracy w górnictwie węgla kamiennego (od sierpnia 1980 do maja 1981 r.)*, [w:] Anna Jarosz-Nojszewska, Wojciech Morawski (red.), *Problemy energetyczne Polski. Część I: Surowce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016, s. 164–165, dostępne w: https://cor.sgh.waw.pl/bitstream/handle/20.500.12182/529/Jacek_Luszniewicz_2017_Gra_o_czarne_zloto.pdf?sequence=2&isAllowed=y [dostęp: 14.03.2024].

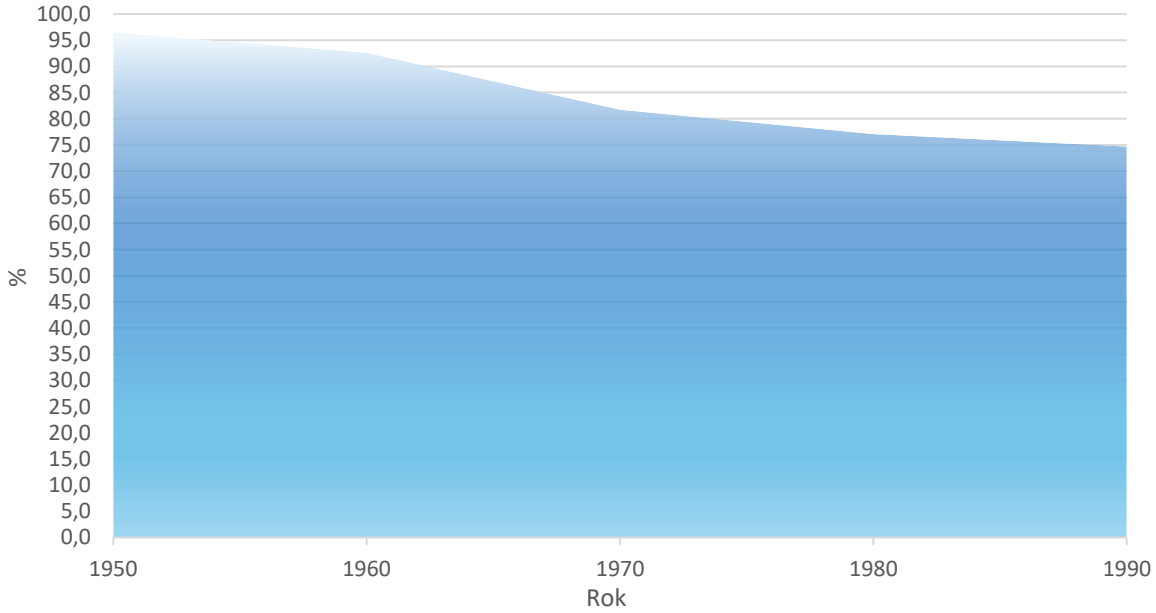
[145] Henryk Paszcza, *Procesy restrukturyzacyjne w polskim górnictwie węgla kamiennego w aspekcie zrealizowanych przemian i zmiany bazy zasobowej*, „Górnictwo i Geoinżynieria" 2010, R. 34, z. 3, s. 63–82, dostępne w: https://journals.bg.agh.edu.pl/GORNICTWO/2010-03/GG_2010_3_04.pdf [dostęp: 14.03.2026].

[146] Gabriela Piechaczek-Ogierman, *O peerelowskim projekcie Nowego Śląska i jego konsekwencjach dla człowieka*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Pedagogika" 2024, t. 48, nr 2, z. 466, s. 56, dostępne w: https://apcz.umk.pl/AUNC_PED/article/download/59870/42035/181835 [dostęp: 14.05.2025].

W dyskursie politycznym i propagandowym wokół węgla funkcjonowały hasła takie jak „czarne złoto” oraz „Polska na węglu stoi”, które nadawały temu surowcowi wyraźny sens polityczno-symboliczny. Magdalena Kuchler i Gavin Bridge wskazują, że rola węgla była przedstawiana jako fundament nowoczesności, rozwoju gospodarczego i trwałości państwa. Stwierdzenie „Polska na węglu stoi” wyrażało przekonanie o ścisłym związku między zasobami węgla, terytorium państwa i wspólnotą polityczną, „czarne złoto” oznaczało natomiast surowiec strategiczny: ważny nie tylko dla polskiej gospodarki, ale i dla odbudowy, industrializacji i przetrwania Polski. Hasła te służyły legitymizacji centralnej roli węgla w wyobraźni politycznej PRL[147].

Dane dotyczące struktury energii pierwotnej w Polsce w latach 1950–1990 potwierdzają dominację węgla w całym okresie PRL. Jeszcze w 1950 r. węgiel kamienny i brunatny pokrywały łącznie 96,5% zużycia energii pierwotnej, a w 1990 r. ich udział wynosił blisko 75%. Pomimo stopniowego wzrostu znaczenia ropy naftowej i gazu ziemnego system energetyczny Polski pozostawał strukturalnie oparty na paliwach stałych. Na wykresie nr 1 przedstawiono strukturę zużycia energii pierwotnej w Polsce w latach 1950–1990 z uwzględnieniem łącznego udziału węgla kamiennego i brunatnego.

Wykres 1. Struktura zużycia energii pierwotnej w Polsce w latach 1950–1990 (węgiel kamienny i brunatny łącznie)



Źródło: Polish Member Committee of the World Energy Council, *Energy Sector of the World and Poland: Beginnings, Development, Present State. Second Edition, Updated*, Warsaw 2014.

[147] Magdalena Kuchler, Gavin Bridge, *Down the Black Hole: Sustaining National Socio-Technical Imaginaries of Coal in Poland*, „Energy Research & Social Science” 2018, t. 41, s. 136–147, dostępne w: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618303608 [dostęp: 14.03.2025].

Zainteresowanie energetyką jądrową w Polsce pojawiło się już w latach 50., choć dopiero na przełomie lat 60. i 70. koncepcja ta zaczęła nabierać realnego znaczenia w polityce energetycznej PRL. W 1957 r. opracowano dokument programowy wyznaczający kierunki dalszego rozwoju energetyki jądrowej w Polsce „Perspektywiczny plan w zakresie energii jądrowej w Polsce". Warto podkreślić, że jeszcze przed jego powstaniem – w 1956 r. – rozpoczęto budowę pierwszego polskiego reaktora jądrowego EWA, uruchomionego dwa lata później[148]. W sierpniu 1971 r. rząd PRL podjął decyzję o budowie elektrowni jądrowej, a następnie w 1972 r. Komisja Planowania przy Radzie Ministrów wyznaczyła lokalizację pierwszej polskiej siłowni jądrowej we wsi Kartoszyno nad Jeziorem Żarnowieckim[149]. W lutym 1974 r. zawarto umowę o współpracy między rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie budowy elektrowni jądrowej „Żarnowiec". W 1978 r. podpisano kontrakt na opracowanie projektu technicznego, zaś sama budowa elektrowni rozpoczęła się w 1982 r. 10 kwietnia 1986 r. Sejm uchwalił ustawę Prawo atomowe[150], będącą pierwszym tej rangi aktem prawnym w Polsce normującym działalność związaną z wykorzystaniem energii jądrowej. Kilkanaście dni później, 26 kwietnia 1986 r. doszło do katastrofy w elektrowni jądrowej w Czarnobylu. W jej następstwie wcześniejsze ograniczone protesty przeciwko budowie elektrowni wyraźnie się nasiliły[151], mimo że planowana inwestycja miała wykorzystywać technologię odmienną i uznawaną za bezpieczniejszą od tej zastosowanej w Czarnobylu. Dyskusjom tym towarzyszyły również narastające problemy z finansowaniem inwestycji. Jesienią 1988 r. doszło do faktycznego wstrzymania finansowania budowy ze środków budżetowych, a w lipcu 1989 r. także do zaprzestania kredytowania inwestycji przez bank. W grudniu 1989 r. zawieszono prace budowlane, zaś 4 września 1990 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o zaniechaniu budowy elektrowni jądrowej „Żarnowiec". Ówczesny minister przemysłu i handlu uzasadniał tę decyzję trzema głównymi przesłankami: brakiem potrzeby realizacji inwestycji z perspektywy krajowego bilansu energetycznego, jej wątpliwą rentownością na tle elektrowni konwencjonalnych oraz niejednoznaczną oceną kwestii bezpieczeństwa, niezależnie

[148] Tomasz Robert Nowacki, *Charakterystyka źródeł prawa energii jądrowej w PRL (do 1986 r.)*, „Prawo i Więź" 2025, nr 5(58), s. 339, dostępne w: https://prawoiwiez.edu.pl/index.php/piw/article/download/1525/1075 [dostęp: 01.02.2026].
[149] Instytut Pamięci Narodowej, *41. rocznica podjęcia przez rząd PRL uchwały w sprawie budowy Elektrowni Jądrowej Żarnowiec*, 17.01.2023, dostępne w: https://ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/177252%2C41-rocznica-podjecia-przez-rzad-PRL-uchwaly-w-sprawie-budowy-Elektrowni-Jadrowej.html [dostęp: 14.01.2026].
[150] *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe*, Dz.U. 1986 nr 12, poz. 70, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19860120070 [dostęp: 14.03.2025].
[151] Szerzej o społecznym sprzeciwie wobec programu jądrowego w schyłkowym okresie PRL, w tym o protestach przeciw elektrowni jądrowej „Żarnowiec": Tomasz Borewicz, Kacper Szulecki, Janusz P. Waluszko, *Bez atomu w naszym domu*…, dz. cyt.

od negatywnego nastawienia opinii publicznej wobec budowy[152]. Uchwałą Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1990 r.[153] inwestycja EJ „Żarnowiec" została postawiona w stan likwidacji.

Jednocześnie 27 maja 1990 r. w ówczesnym województwie gdańskim przeprowadzono głosowanie w sprawie dalszej budowy elektrowni jądrowej „Żarnowiec", określane w literaturze jako referendum żarnowieckie, jednak z formalnoprawnego punktu widzenia miało ono charakter nieformalnego sondażu społecznego. Według organizatorów tego sondażu przygotowano 559 komisji i lokali do głosowania, a w sondażu wzięło udział 44,3% osób uprawnionych, z których 86,1% wypowiedziało się przeciwko kontynuowaniu budowy elektrowni jądrowej „Żarnowiec"[154].

Energetyka w PRL była oparta przede wszystkim na węglu, co determinowało zarówno strukturę wytwarzania energii, jak i sposób prowadzenia przez państwo polityki gospodarczej. Podejmowane od lat 70. próby uzupełnienia tego modelu o komponent jądrowy nie doprowadziły do odejścia od wcześniej ukształtowanego modelu opartego na węglu. Schyłkowy okres PRL ujawnił tym samym zarówno ograniczenia dotychczasowego modelu energetycznego, jak i trudności związane z jego modernizacją. Model energetyczny ukształtowany w Polsce w latach 1945–1989 wywarł trwały wpływ na kształt polskiej energetyki na kolejne dekady. Uzależnienie polskiej gospodarki (w tym sektora energetycznego) od węgla oraz niedokończona budowa elektrowni jądrowej spowodowały, że Polska weszła w okres transformacji ustrojowej ze słabo zdywersyfikowanym, uzależnionym od paliw kopalnych oraz wyjątkowo uciążliwym pod względem środowiskowym systemem energetycznym. Dziedzictwo to stało się jednym z kluczowych uwarunkowań polskiej polityki energetycznej po 1989 r. Rzutowało ono nie tylko na tempo dywersyfikacji krajowego miksu energetycznego, lecz także na skalę wyzwań związanych z trwającą transformacją energetyczną.

Fala strajków latem 1980 r., a w konsekwencji narodziny NSZZ „Solidarność" zapoczątkowały nową, najgłębszą fazę kryzysu państwa komunistycznego w Polsce. Narastający od 1976 r. kryzys ekonomiczny doprowadził w 1980 r. do destabilizacji systemu politycznego opartego na hegemonicznej pozycji PZPR. Powstanie i trwający ponad rok okres legalnej działalności NSZZ „Solidarność" wprowadziły w świadomości społecznej zasadnicze

[152] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej"*, Warszawa 2018, nr ewid. 169/2017/P/17/018/KGP, s. 65, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,16339,vp,18864.pdf [dostęp: 15.03.2024].
[153] Rada Ministrów, *Uchwała nr 204 Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1990 r. w sprawie postawienia inwestycji Elektrownia Jądrowa „Żarnowiec" w budowie w stan likwidacji*, M.P. 1990 nr 49, poz. 373, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19900490373 [dostęp: 14.03.2025].
[154] Władysław Kiełbasa, *Jak to z „Żarnowcem" było – refleksja 30 lat po wstrzymaniu budowy. Część II: Jak powstała decyzja rządowa i jej konsekwencje*, „Postępy Techniki Jądrowej" 2019, t. 62, z. 3, s. 7, dostępne w: https://www.ichtj.waw.pl/ptj/Pliki/ptj2019no3.pdf [dostęp: 16.03.2025].

zmiany, których nie była już w stanie zmienić polityka tzw. normalizacji zainicjowana po wprowadzeniu stanu wojennego w grudniu 1981 r. Rozbicie NSZZ „Solidarność", a następnie spacyfikowanie protestów społecznych, których apogeum miało miejsce 31 sierpnia 1982 r., gdy do demonstracji zwolenników związku doszło w 66 miastach, nie zatrzymało procesów gospodarczych, społecznych i politycznych, które przesądziły o wejściu ustroju PRL w stan chronicznego kryzysu, a następnie – po zmianie w sytuacji międzynarodowej – o jego upadku[155].

Dojście do władzy Michaiła Gorbaczowa w marcu 1985 r. całkowicie odmieniło priorytety Związku Radzieckiego i zakończyło okres władzy tzw. twardogłowych. Po rządach Leonida Breżniewa przywódcami ZSRR byli jeszcze przez krótki okres Jurij Andropow i Konstantin Czernienko. Po śmierci Andropowa liczono na bardziej liberalną politykę Związku Radzieckiego, jednak polityka Czernienki doprowadziła jedynie do usztywnienia stanowiska USA wobec bloku wschodniego. Co więcej, negatywnie odnosił się on do polityki PZPR, uznając, że niedostatecznie wypełnia swoją kierowniczą rolę i w związku z tym powinna silniej oddziaływać na główne procesy w społeczeństwie i państwie[156].

Gorbaczow odstąpił od doktryny Breżniewa zakładającej ograniczenie suwerenności państw bloku radzieckiego i możliwość zbrojnej interwencji w sytuacji odstąpienia od socjalizmu w którymś z państw podlegających Związkowi Radzieckiemu. Reformy przeprowadzone przez Gorbaczowa stały się impulsem do kontynuowania zmian politycznych w Polsce, w tym do przeprowadzenia transformacji ustrojowej.

W maju 1987 r. uchwałą Sejmu PRL w art. 2 ustawy zasadniczej pojawił się zapis zgodnie z który „lud pracujący" mógł wyrażać swoją wolę także w drodze referendum. Tego samego dnia uchwalono też ustawę o konsultacjach społecznych i referendum przewidującą możliwość ich przeprowadzenia zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i lokalnej[157]. Kolejnym istotnym przejawem liberalizacji systemu politycznego było powołanie w 1987 r. urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przeprowadzenie w tym samym roku ogólnopolskiego

[155] Antoni Dudek, *Kryzys systemu komunistycznego w Polsce lat osiemdziesiątych*, „Pamięć i Sprawiedliwość" 2007, nr 1(11), s. 105, dostępne w: https://czasopisma.ipn.gov.pl/index.php/pis/article/view/540 [dostęp: 16.03.2025].

[156] Margaretta Mielewczyk, *Polska transformacja ustrojowa i fenomen „Solidarności" a sytuacja międzynarodowa w latach 80. XX w.*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe" 2016, t. 14, nr 1–2, s. 88–110.

[157] Antoni Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Wydawnictwo Znak Horyzont, Kraków 2014, s. 111–112. Zob. także: Sabina Grabowska, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, „Studia Politologiczne" 2019, t. 53, s. 97–113; Jerzy Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] Danuta Waniek, Michał Teofil Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1995, s. 79.

referendum[158], które miało przekonać obywateli, iż odgrywają podmiotową rolę w procesie decyzyjnym. Wynik referendum[159] uświadomił władzy, że w takiej sytuacji najlepszym rozwiązaniem będzie dopuszczenie do współrządzenia osób wywodzących się z umiarkowanej części opozycji, co pozwoliłoby na zwiększenie społecznego zaufania[160]. Referendum z 1987 r. było pierwszym rzeczywistym – jeśli pominąć sfałszowane referendum ludowe z czerwca 1946 r. – przypadkiem, w którym władza zapytała Polaków o zdanie. Zarazem było to pierwsze głosowanie przez tę władzę przegrane, a jego wynik zachwiał systemem, pokazując, że poparcie społeczne dla rządzących było znacznie słabsze, niż zakładano. Nieco ponad półtora roku później mobilizacja społeczeństwa polskiego przyjęła dużo większe rozmiary i w czerwcu 1989 r. władza – wbrew oczekiwaniom rządzących – przegrała kolejne głosowanie[161].

Pomysł zorganizowania Okrągłego Stołu pojawił się w ostatnim dniu sierpnia 1988 r. w rozmowie generała Czesława Kiszczaka z Lechem Wałęsą jako warunek wygaszenia organizowanej przez NSZZ „Solidarność" fali strajkowej rozlewającej się po kraju[162]. Rozmowy Okrągłego Stołu są określeniem wydarzeń, dzięki którym doszło do transformacji ustrojowej PRL. Obrady rozpoczęły się 6 lutego, a zakończyły 5 kwietnia 1989 r. w ówczesnej siedzibie Urzędu Rady Ministrów PRL, w Pałacu Namiestnikowskim w Warszawie[163]. Toczyły

---

[158] „Sejm w uchwale z 23 października 1987 r. określił pytania, które stanowiły treść referendum: 1) Czy jesteś za realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki zmierzającego do wyraźnej poprawy życia społeczeństwa, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-trzyletni okres szybkich zmian? 2) Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?" (Sabina Grabowska, *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, dz. cyt., s. 104).

[159] Robert Stawicki zauważa, że „pytania, a zwłaszcza drugie z nich, zostały tak sformułowane, że trudno było na nie odpowiedzieć negatywnie. W związku z tym władze spodziewały się pozytywnego wyniku referendum, lecz ostatecznie, ku ich zaskoczeniu stało się inaczej. Zadecydowała o tym dość niska, jak na dotychczasowe doświadczenia PRL frekwencja, która wyniosła nieco ponad 67%. Pomimo iż na pierwsze pytanie >>tak<< odpowiedziało 66% głosujących, a na drugie – 69%, referendum nie przyniosło spodziewanego rozstrzygnięcia, nie było wiążące. Barierę nie do pokonania stworzyła przyjęta we wspomnianej ustawie zasada, według której referendum ma moc wiążącą tylko wtedy, gdy na postawione w nim pytania w sposób zdecydowany >>tak<< lub >>nie<< odpowie bezwzględna większość uprawnionych do głosowania – a nie tylko samych głosujących. Powyższe wyniki należy zatem odnieść do ogółu uprawnionych i po takim przeliczeniu okazało się, że na pierwsze pytanie pozytywnie odpowiedziało 44,3% uprawnionych, a na drugie – 46,3%" (Robert Stawicki, *Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2013, OT-620, s. 9, dostępne w: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/50/plik/ot-620_internet.pdf [dostęp: 01.03.2026].

[160] Robert Skobelski, *Goodbye PRL. Referendum z 29 listopada 1987 roku (ze szczególnym uwzględnieniem województwa zielonogórskiego)*, „Res Gestae. Czasopismo historyczne" 2023, nr 17, s. 223–241, dostępne w: https://resgestae.uken.krakow.pl/article/view/10455 [dostęp: 14.03.2026].

[161] Arkadiusz Gryko, *Postawy Polaków wobec referendum z 1987 roku jako przykład mobilizacji społecznej*, [w:] Mariusz Baranowski, Piotr Cichocki, Maciej Maraszkiewicz (red.), *Przestrzeń publiczna i państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016, s. 184.

[162] Zbigniew Woźniak, *Pokłosie Okrągłego Stołu. Przeszłość dla przyszłości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, t. 71, z. 2, s. 349.

[163] Michał Mistygacz, *Okrągłostołowy kontrakt wyborczy: założenia, cele, skutki*, „Studia Politologiczne" 2009, t. 15, [w:] Anna Materska-Sosnowska, Tomasz Słomka (red.), *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 145, dostępne w: https://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-117550-46707?filename=46707.pdf [dostęp: 16.03.2025].

się w trzech głównych zespołach roboczych: zespole ds. reform politycznych, zespole ds. gospodarki i polityki społecznej oraz zespole ds. pluralizmu związkowego[164]. Obradowało także trzynaście „stolików”[165]. Ponadto rozmowy toczyły się w „podstolikach”, które zajmowały się poszczególnymi zagadnieniami. Obradowano w dziesięciu podzespołach („podstolikach”): ds. ekologii (8 posiedzeń), ds. górnictwa (9 posiedzeń), ds. polityki mieszkaniowej (4 posiedzenia), ds. młodzieży (5 posiedzeń), ds. nauki, oświaty i postępu technicznego (4 posiedzenia), ds. reformy prawa i sądów (9 posiedzeń), ds. rolnictwa (5 posiedzeń), ds. środków masowego przekazu (6 posiedzeń), ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego (1 posiedzenie) oraz ds. zdrowia (5 posiedzeń)[166].

W ramach Okrągłego Stołu powołano podzespół ds. ekologii („podstolik ekologiczny”)[167], który odbył swoje pierwsze posiedzenie 14 lutego 1989 r. Jego dorobek, zawierający 27 postulatów, uznaje się za rozpoczęcie nowego etapu w kształtowaniu polityki ekologicznej Polski, którego fundamentem został ekorozwój (zrównoważony rozwój)[168]. W podzespole ds. ekologii dyskutowali przedstawiciele Franciszkańskich Ruchów Ekologicznych Gdańska i Krakowa, ugrupowań radykalnych (Wolność i Pokój, Zielona Alternatywa) oraz umiarkowanych organizacji niezależnych (Polski Klub Ekologiczny, Zielony Krzyż, Komitet „Człowiek i Środowisko”)[169]. Czynnikiem łączącym te formacje były idee solidarnościowe, a punkt wyjścia do obrad stanowił 17-punktowy program zaproponowany przez stronę solidarnościową. W wyniku posiedzeń lista zagadnień wzrosła do 28 postulatów.

---

[164] Antoni Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Znak Horyzont, Kraków 2014, s. 220.

[165] Włodzimierz Borodziej, Andrzej Garlicki (red.), *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały*, t. IV: *Kwiecień 1989 – czerwiec 1989*, Warszawa, na zlec. Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; „Zapol”, Szczecin 2004, s. 12–22, cyt. za: Izabela Aldona Trzpil, *Ku gospodarce wolnorynkowej? Ład społeczno-ekonomiczny w świetle postanowień Okrągłego Stołu*, „Studia Politologiczne” 2009, t. 15, s. 58–79.

[166] Fundacja dla Demokracji, *Okrągły Stół*, [w:] *Okrągły Stół – droga do wolności. Kompendium informacji*, [b.d.], dostępne w: https://web.archive.org/web/20201026004351/http://okragly-stol.pl/okragly-stol/ [dostęp: 15.08.2022].

[167] Współprzewodniczącymi zostali: prof. Stefan Kozłowski i prof. Jerzy Kołodziejski, sygnatariusze podzespołu ds. ekologii Okrągłego Stołu; strona koalicyjno-rządowa: Roman Andrzejewski, Bolesław Gendek, Bożena Hager-Małecka, Andrzej Hrynkiewicz, Jan Juda, Jerzy Kołodziejski, Wacław Kulczyński, Jerzy Kwiatkowski, Michał Markowicz, Marek Roman, Stanisław Sitnicki, Waldemar Żukowski; strona opozycyjno-solidarnościowa: Radosław Gawlik, Bogusław Gołąb, Stefania Hejmanowska, Stanisław Juchnowicz, Rafał Kasprzyk, Andrzej Kassenberg, Wojciech Kłosowski, Ryszard Kostrzewa, Stefan Kozłowski, Jan Mazurkiewicz, Aureliusz Mikłaszewski, Zygmunt Polański, Zbigniew Wierzbicki, Michał Wilczyński; Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych: Krzysztof Andrzejczyk, Gustaw Bokszczanin, Andrzej Gniazdowski, Włodzimierz Lubański, Feliks Węgrzyn.

[168] Zob. Barbara Piontek, Franciszek Piontek, Wojciech Piontek, *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997; Czesław Śleziak, *Polityka ekologiczna w okresie transformacji: cele i priorytety*, [w:] W. Kubik (red.), *Przemiany czasu*, Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, Katowice 2016, s. 16–53, dostępne w: https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/21918/1/Sleziak_Polityka_ekologiczna.pdf [dostęp: 18.03.2025].

[169] Instytut na rzecz Ekorozwoju, *Okrągły Stół. Podstolik ekologiczny po 15 latach*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2004, s. 8, dostępne w: https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/pdf/podstolik-ekol-po-15-latach.pdf [dostęp: 18.03.2025].

Podzielono je na pięć zasadniczych grup: proekologiczne działania gospodarcze, regulacje prawne, ekonomiczne i administracyjne w ochronie środowiska, współpraca międzynarodowa, stworzenie społecznego systemu ochrony środowiska oraz sprawy interwencyjne.

W tabeli nr 6 uporządkowano zasadnicze obszary postulatów podzespołu ds. ekologii, które świadczą o tym, że u progu transformacji ustrojowej ochrona środowiska była postrzegana jako istotny obszar odpowiedzialności państwa.

Tabela 6. Postulaty „podstolika ekologicznego" Okrągłego Stołu (wybrane obszary)

1. Przyjęcie oraz respektowanie zasady ekorozwoju i wynikającej z niej ekopolityki.
2. Usprawnienie zarządzania gospodarką wodną poprzez nowelizację prawa.
3. Opracowanie nowego modelu gospodarki leśnej.
4. Powołanie komisji rządowej do weryfikacji zasad produkcji rolnej i przetwórstwa żywnościowego, zmiany rozwiązań organizacyjnych i technologicznych w celu poprawy jakości produktów rolnych oraz zorganizowania systemu badania żywności.
5. Radykalna zmiana polityki urbanizacyjnej.
6. Uzależnienie rozwoju motoryzacji od obniżenia emisji spalin.
7. Uzyskanie społecznej akceptacji w procesie doboru polityki energetycznej i jej realizacji.
8. Stworzenie preferencji dla rozwoju małej energetyki.
9. Ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów.
10. Przeprowadzenie kodyfikacji prawa ochrony środowiska.
11. Znowelizowanie mechanizmów ekonomicznych sprzyjających ochronie środowiska w kierunku stworzenia preferencji do przedsięwzięć proekologicznych.
12. Zmodyfikowanie roli i zakresu działania Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych.
13. Określenie roli, zadań i form organizacyjnych państwowych służb ochrony środowiska.
14. Skuteczne utworzenie mechanizmów ochrony środowiska w obrębie zakładów produkcyjnych.
15. Wprowadzenie zalecenia wykonywania powszechnej inwentaryzacji zasobów i walorów środowiska ekologicznego przez konserwatorów przyrody.
16. Powiększenie ekologicznego systemu obszarów chronionych do 30–40% powierzchni kraju.
17. Wprowadzenie prawnego obowiązku wykonywania ocen oddziaływania inwestycji na środowisko.
18. Utworzenie Centrum Badań Środowiskowych PAN.
19. Przedstawienie stanowiska rządu w dziedzinie współpracy przygranicznej obejmującej odszkodowania za poniesione straty w wyniku zanieczyszczenia środowiska.
20. Wprowadzenie bezwzględnego zakazu sprowadzania wszelkich odpadów do Polski.
21. Aktywizowanie instytucji rządowych i zainteresowanie organizacji społecznych działaniami na rzecz ekokonwersji polskiego zadłużenia.
22. Utworzenie Systemu Społecznej Ochrony Środowiska.
23. Upowszechnienie w społeczeństwie świadomości ekologicznej.
24. Opracowanie programu ratowania zdrowia młodego pokolenia w obszarach ekologicznego zagrożenia.
25. Podjęcie działań potwierdzających wolę wygaszenia konfliktów społecznych.
26. Zaprzestanie prześladowania osób występujących w interesie społecznym w działalności ekologicznej.
27. Przyznanie Krakowowi statusu miasta specjalnie chronionego wobec jego poważnego zagrożenia klęską ekologiczną.

Źródło: Instytut na rzecz Ekorozwoju, *Okrągły Stół. Podstolik ekologiczny po 15 latach*, Warszawa 2004.

Podczas dyskusji „podstolika ekologicznego" nie osiągnięto pełnego kompromisu. Udało się uchwalić 27 postulatów, a najbardziej sporną kwestią była przyszłość energetyki atomowej. Podzespół ten zakończył obrady 10 marca 1989 r. jako jeden z pierwszych[170].

[170] Tamże, s. 8.

Jednym z zasadniczych i problematycznych wątków była problematyka rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Strona koalicyjno-rządowa uważała, że nie ma innej alternatywy dla elektrowni jądrowej. Przedstawiciele Klubu Ekologicznego odnosili się do tego pomysłu z rezerwą [171]. W stanowisku strony opozycyjno-solidarnościowej podkreślano, że „protokół rozbieżności dotyczy jedynie podejścia do inwestycji w kompleksie paliwowo-energetycznym"[172], a jej zasadniczym wymiarem był spór o zasadność kontynuowania programu jądrowego. Strona ta twierdziła, że „w obecnej sytuacji energetycznej i ekonomicznej naszego kraju nie ma przesłanek do realizowania wariantu polityki energetycznej z udziałem energetyki jądrowej"[173]. Wskazywała także, że „zaprzestanie finansowania energetyki jądrowej umożliwiłoby ze względów ekonomicznych przyspieszenie restrukturyzacji przemysłu, zmniejszając jego energochłonność, zmodernizowanie energetyki konwencjonalnej, racjonalizację zużycia paliw i energii"[174].

Przedstawiciele strony rządowo-koalicyjnej argumentowali natomiast, że „w realnych warunkach Polski nie ma (…) racjonalnych podstaw do wyeliminowania *a priori* udziału paliwa jądrowego w krajowym bilansie paliw i energii", a „energetyka jądrowa stanowi bez porównania mniejsze zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz mniejszą uciążliwość dla środowiska przyrodniczego niż energetyka oparta na spalaniu paliw konwencjonalnych"[175].

Robert Alberski uważa, że różnice poglądów między władzą a opozycją w sferze polityki ochrony środowiska nie były aż tak wielkie, jak mogło to sugerować natężenie konfliktów na tym obszarze konfrontacji politycznej w drugiej połowie lat 80. Czynnikiem, który ułatwił osiągnięcie kompromisu, był skład obu delegacji. Dominowali w nich naukowcy i eksperci[176].

Istotną rolę w debacie nad przyszłym kształtem transformacji energetycznej odegrał również podzespół ds. górnictwa. Pomiędzy stroną rządową a stroną opozycyjno-solidarnościową występowała zgodność poglądów m.in. w następujących kwestiach[177]:

---

[171] *Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Ekologii. Stenogram z ósmego posiedzenia Podzespołu do Spraw Ekologii w dniu 10 marca 1989 r.* [stenogram sporządziła: Rada Krajowa PRON], Bibl. Sejmowa, Warszawa 1990, 40 k., dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/OkraglyStol.nsf/0/A5CE2BDFB3F4711FC1257CDF003D95D2/%24File/OkraglystoldosprawekologiiVIII_000140261.pdf [dostęp: 01.04.2025].

[172] Tamże, s. 28.

[173] Tamże.

[174] Tamże, s. 28–29.

[175] Tamże, s. 29–30.

[176] Robert Alberski, *Polityka ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska / Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1996, nr 19, s. 165.

[177] „Podstolik górniczy" miał trzech przewodniczących reprezentujących odrębne strony obrad: Alojzego Pietrzyka z ramienia „Solidarności", Rajmunda Morica z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych oraz Mariana Gustka z Państwowej Rady Górnictwa, który reprezentował stronę rządową. Opozycyjno-solidarnościową stronę reprezentowali: Krzysztof Betka, Włodzimierz Bojarski, Mieczysław Borawski, Ryszard Brzuzy, Paweł Czartoryski, Grażyna Gęsicka, Andrzej Glapiński, Władysław Grocki, Henryk Karaś, Zdzisław

(1) Polskie zasoby mineralne są wielkim i wielopokoleniowym dobrem całego narodu. (2) Zastosowanie gazu ziemnego i olejów opałowych w celach energetycznych częstokroć jest bardziej wydajne i opłacalne od użycia węgla. (3) Polska gospodarka nie potrzebuje więcej węgla, lecz powinna użytkować go znacznie oszczędniej i efektywniej. (4) Załamanie się eksportu innych branż w związku z jego niedostatecznym poziomem ilościowym i jakościowym sprawia, że eksport polskiego węgla wciąż ma bardzo duże znaczenie. (5) Istotnie niezbędne i racjonalne potrzeby energetyczne Polski mogą być ujawnione i pokryte jedynie w wyniku kompleksowej reformy politycznej i gospodarczej. (6) Dotychczasowe forsowanie wydobycia węgla przez władze centralne powodowało wiele nieracjonalności i nadmierne koszty. (7) Niezbędna jest racjonalizacja i optymalizacja zarówno wydobycia węgla, jak i jego zużycia oraz eksportu przy właściwych cenach. (8) Zachodzi potrzeba wybudowania szeregu zakładów odpirytowania i wzbogacania węgla w celu sprostania społecznym, ekonomicznym i ekologicznym wymaganiom poprawy jego jakości. (9) Szerokie zastosowanie podsadzki z wykorzystaniem do tego odpadów górniczych znacznie zmniejszy uciążliwość kopalni dla środowiska. (10) Pełny rozrachunek ekonomiczny poszczególnych kopalni i poziomów wydobywczych jest wymogiem racjonalnej gospodarki górniczej[178].

Wymienione obszary zgodności dowodzą, że już na etapie obrad podzespołu ds. górnictwa istniał szeroki konsensus co do potrzeby odejścia od modelu nastawionego na maksymalizację wydobycia. Strony zgodnie podkreśliły znaczenie większej efektywności, racjonalizacji wydobycia i zużycia węgla, a także uwzględniania kosztów ekonomicznych oraz środowiskowych.

Dorobek Okrągłego Stołu w zakresie ochrony środowiska stanowił podstawę do opracowania pierwszej polskiej polityki ekologicznej niedługo po przełomie ustrojowym. Znaczenie tego dokumentu wykraczało poza wymiar programowy, miało również charakter ustrojowy, ponieważ pierwszy z postulatów przyjętych w ramach „podstolika ekologicznego" ustanawiał zasadę ekorozwoju za podstawę dalszego społecznego i gospodarczego rozwoju

Kłeczek, Wiktor Krywulko, Jan Lityński, Alojzy Pietrzyk, Leszek Piotrowski, Piotr Polmański, Grzegorz Stawski, Jarosław Józef Szczepański, Stanisław Węglarz, Tadeusz Zieliński. Stronę rządową reprezentowali: Marian Bąk, Artur Bęben, Stanisław Drozdowski, Gerard Gabryś, Marian Gustek, Bogusław Helski, Mieczysław Kaczmarczyk, Andrzej Kapłanek, Zbigniew Klonowski, Wacław Kociela, Witold Koprowicz, Ryszard Korzeniowski, Andrzej Naczyński, Janusz Pawłowski, Edward Puszczewicz, Henryk Rembierz, Kazimierz Ziaja. Reprezentację strony OPZZ tworzyli: Jan Ciesielski, Janusz Jarliński, Rajmund Moric, Marian Peterko, Bogumił Rupala, Władysław Stępień, Ryszard Zbrzyzny, Jerzy Zimoch (zob. Zenon Szmidtke, *Ustalenia podzespołu do spraw górnictwa „Okrągłego Stołu"*, „Górnik Polski. Zeszyty Naukowe Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu" 2009, nr 3, s. 188–189, dostępne w: https://open.icm.edu.pl/handle/123456789/17282 [dostęp: 14.03.2026].

kraju. W tym kontekście rząd przedłożył dokument „Polityka ekologiczna państwa" z listopada 1990 r.[179], który następnie został przyjęty przez Sejm RP uchwałą z 10 maja 1991 r.[180]

W uchwale tej podkreślono, że polityka ekologiczna powinna stanowić podstawę założeń polityki społeczno-gospodarczej zgodnie z zasadami ekorozwoju. Wskazano również, że polityka rządu w dziedzinach takich jak energetyka, przemysł, motoryzacja, rolnictwo, ochrona zdrowia, edukacja, nauka i informacja powinna pozostawać z nią zgodna. W praktyce uznano problematykę środowiskową za integralny element polityki państwa, a nie wyłącznie wyodrębniony obszar działania administracji w obszarze ochrony środowiska. W dokumencie „Polityka ekologiczna państwa" proces transformacji energetycznej został powiązany z poprawą stanu środowiska naturalnego w Polsce.

Zgodnie z polityką ekologiczną energetyka ze względu na dewastację ziemi, emisję niebezpiecznych zanieczyszczeń gazowych, kumulację odpadów stałych oraz zasolenie wód została określona jako kluczowy problem ekorozwoju Polski. Prognozowany energooszczędny kierunek zmian strukturalnych produkcji przemysłowej pokrywał się z podstawową zasadą ekopolityki w odniesieniu do energetyki. Rząd zobowiązał się do ograniczenia uciążliwości tego sektora poprzez wprowadzenie następujących rozwiązań: (1) Efektywne użytkowanie i oszczędzanie energii we wszystkich sektorach gospodarki narodowej, w pełni wykorzystujące mechanizm rynkowy, politykę podatkową oraz instrumenty administracyjne. (2) Poprawę jakości węgla poprzez jego głębokie wzbogacenie, odpirytowanie, a także wytwarzanie paliwa bezdymnego. (3) Modernizację technik spalania w elektrowniach węglowych i przechodzenie na techniki ekologicznie bezpieczniejsze, takie jak spalanie fluidalne, stosowanie palników niskoemisyjnych, wprowadzanie do paliw dodatków ograniczających emisję zanieczyszczeń. (4) Stopniową zmianę struktury zużycia nośników energii w kierunku nośników ekologicznie mniej szkodliwych. (5) Instalowanie urządzeń do redukcji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych oraz ich właściwą eksploatację. Ponadto zaplanowano stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju niekonwencjonalnych źródeł energii (geotermii, małych stopni i elektrowni wodnych oraz urządzeń wykorzystujących energię słońca, wiatru i biogazu). Wskazano również na brak przesłanek ekonomicznych, ekologicznych i społecznych rozwoju energetyki jądrowej jako alternatywy dla innych źródeł energii. W dalszej perspektywie w przypadku rozważania rozwoju energetyki jądrowej szczególne znaczenie przypisywano

[179] Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, *Polityka ekologiczna państwa*, Warszawa 1990, druk nr 659, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXka.nsf/0/6ADDC77B40BA0984C12589DA00412D44/%24file/659.pdf [dostęp: 15.02.2025].

[180] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej*, M.P. 1991 nr 18, poz. 118, dostępne w: https://monitorpolski.gov.pl/M1991018000001.pdf [dostęp: 16.02.2025].

bezpieczeństwu radiologicznemu. Uznawano je za czynnik przesądzający o wyborze wyłącznie takich rozwiązań technicznych, które odpowiadały najwyższym standardom światowym[181].

Pierwsza polityka ekologiczna legitymizowała działania prośrodowiskowe w państwie, które odchodziło od centralnie planowanej gospodarki, oraz uznawała je za ważny element polityki publicznej. Wcześniej kwestie ochrony środowiska pozostawały podporządkowane logice industrializacji i wzrostu produkcji.

2.2. Założenia i kierunki rozwoju polityki energetycznej Polski przed przystąpieniem do Unii Europejskiej 1990–2004

Pierwszym kompleksowym dokumentem rządowym wyznaczającym kierunki polskiej polityki energetycznej po 1989 r. były „Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010", opracowane przez Ministerstwo Przemysłu w sierpniu 1990 r. Dokument został przyjęty przez Sejm RP 9 listopada 1990 r.[182]

Ujęta w dokumencie diagnoza polskiego sektora energetycznego u progu transformacji ustrojowej pokazuje niezwykle trudny i złożony obraz gospodarki centralnie planowanej, która znalazła się w głębokim kryzysie i wymagała radykalnych reform. Za szczególnie niekorzystną uznano strukturę pozyskania nośników energii pierwotnej ze źródeł krajowych. Polska dysponowała niemal wyłącznie dużymi zasobami węgla kamiennego i brunatnego. Wypadkową bardzo ubogiej bazy surowcowej oraz sztywnej polityki energetycznej była monokultura węglowa, która zasadniczo odbiegała od standardów dywersyfikacji w zachodnich krajach rozwiniętych. Wspomniana węglowa struktura energetyki, połączona z zaniechaniami w okresie PRL w zakresie nakładów i działań na rzecz ochrony środowiska, powodowała skrajne zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Stawiało to ówczesną Polskę wśród największych trucicieli atmosfery na kontynencie europejskim. Duże znaczenie miały również warunki klimatyczne, ponieważ – jak zauważono – Polska znajdowała się w strefie o zmiennej amplitudzie w okresie jesienno-zimowym. Prowadziło to do dużych, corocznych wahań zapotrzebowania na energię. Z powodu warunków atmosferycznych dochodziło do zakłóceń dostaw lub do konieczności nagłego magazynowania węgla, co w przypadku łagodnych zim skutkowało jego nadpodażą. Aby zminimalizować problemy z nadmiarem

[181] Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, *Polityka ekologiczna państwa*, Warszawa 1990, druk nr 659, s. 5, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXka.nsf/0/6ADDC77B40BA0984C12589DA00412D44/%24file/659.pdf [dostęp: 15.02.2025].

[182] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r.*, M.P. 1990 nr 43, poz. 332, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19900430332 [dostęp: 15.05.2025].

surowca, władze zmuszone były do interwencyjnego wyprzedawania węgla na rynkach zagranicznych, co było działaniem niekorzystnym pod względem ekonomicznym[183].

Pomimo bardzo dużej energochłonności całego systemu gospodarczego realne zużycie energii w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Polsce było znacznie niższe niż w państwach rozwiniętych. Stan ten był bezpośrednią konsekwencją wadliwej struktury konsumpcji, w której udział szlachetnych i wydajnych nośników, tj. paliw węglowodorowych (ciekłych i gazowych) oraz energii elektrycznej, znajdował się na niepokojąco niskim, hamującym rozwój poziomie. Dostrzeżono błąd metodologiczny w statystykach. Zastosowanie zaawansowanej metodologii obnażyło faktyczną skalę cywilizacyjnego zacofania. W tym zrewidowanym ujęciu rynkowym wartość zużytej energii *per capita* w Polsce stanowiła zaledwie ok. 45% przeciętnego wskaźnika konsumpcji notowanego w państwach wysoko uprzemysłowionych[184]. Dodatkowo na ten stan rzeczy wpływała struktura makroekonomiczna państwa. Charakteryzowała się ona zbyt dużym udziałem wysoce energochłonnego i nierentownego przemysłu przy zbyt małym udziale sfery usług (tzw. sfery niematerialnej) w ogólnym tworzeniu dochodu narodowego. Wysoka energochłonność produkcji ówczesnego przemysłu była wypadkową opierania swojej działalności na przestarzałym i całkowicie zdekapitalizowanym majątku trwałym, czemu towarzyszyła zła organizacja pracy. Istotny wpływ na niską efektywność wykorzystania energii w przemyśle miał niski stopień jej zelektryfikowania[185]. W ujęciu strukturalnym wskazywano także na transport, który charakteryzował się nadmierną energochłonnością. Zjawisko to było pochodną dwóch sprzężonych ze sobą barier technologicznych i organizacyjnych, tj. permanentnie niewłaściwego wykorzystania taboru i zarządzania nim oraz skrajnie wysokiego jednostkowego zużycia paliw przez przestarzałe pojazdy[186].

W tabeli nr 7 przedstawiono strukturę podaży energii pierwotnej w Polsce na tle Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej (ČSFR), państw OECD oraz Wspólnoty Europejskiej w 1991 r. W zestawieniu pokazano stopień zróżnicowania źródeł energii u progu transformacji ustrojowej w Polsce oraz miejsca, jakie zajmowała Polska na tle państw wysoko rozwiniętych i państw regionu Europy Środkowej. Polska w 1991 r. charakteryzowała się znacznie większym uzależnieniem od paliw stałych niż państwa OECD i Wspólnoty Europejskiej oraz ČSFR. W 1991 r. udział paliw stałych w strukturze podaży energii pierwotnej wynosił w Polsce 77%, podczas gdy w państwach OECD – 24%, a we Wspólnocie Europejskiej

[183] Ministerstwo Przemysłu, *Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010*, Warszawa 1990, druk nr 525, s. 5–7.
[184] Tamże, s. 7–8.
[185] Tamże, s. 9–10, 28–29.
[186] Tamże, s. 9.

– 21%. Jednocześnie udział ropy naftowej i gazu ziemnego w Polsce był wyraźnie niższy niż w gospodarkach wysoko rozwiniętych, a energia jądrowa nie odgrywała żadnej roli. Na tym tle ČSFR zajmowała pozycję pośrednią: również wykazywała wysoki udział paliw stałych (54%), jednak jej struktura energetyczna była bardziej zdywersyfikowana niż w Polsce. W tabeli nr 7 uwzględniono Czeską i Słowacką Republikę Federacyjną, ponieważ w 1991 r. była ona ważnym punktem odniesienia dla Polski jako państwo Europy Środkowej przechodzące transformację ustrojową i gospodarczą. Polska była także słabiej zdywersyfikowana energetycznie w porównaniu z państwami regionu.

Tabela 7. Struktura podaży energii pierwotnej w Polsce na tle OECD, Wspólnoty Europejskiej i ČSFR w 1991 r. (%)

Nośnik energii	Polska (%)	Czeska i Słowacka Republika Federacyjna (%)	OECD (%)	Wspólnota Europejska (%)
Paliwa stałe	77,0	54,0	24,0	21,0
Ropa naftowa	13,0	18,0	41,0	44,0
Gaz ziemny	8,2	17,4	20,1	18,9
Energia jądrowa	0,0	9,8	11,0	14,0
Inne źródła	0,3	0,4	2,9	1,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Energy Policies*, *Environment Monographs*, nr 79, Paris 1993.

Skrajna niewydolność systemu nakazowo-rozdzielczego wymusiła na decydentach politycznych całkowitą redefinicję dotychczasowego paradygmatu zarządzania państwem. W odpowiedzi na tak zdiagnozowaną sytuację kryzysową polski rząd sformułował propozycje głębokich zmian w obszarze paliwowo-energetycznym, odrzucając przy tym zasady centralnego planowania na rzecz rynkowych mechanizmów gospodarczych.

W tym celu za niezbędne uznano oparcie funkcjonowania całego sektora energetycznego na rynkowym prawie popytu i podaży oraz przedefiniowanie jego struktury własnościowej. Rządowi analitycy dostrzegli historyczną szansę na przeprowadzenie reformy. Według nich głęboka recesja gospodarcza stworzyła w systemie czasowe rezerwy mocy szacowane na 3–4 lata, co dawało rządowi przestrzeń do przeprowadzenia bezpiecznej restrukturyzacji. Istotnym elementem zmian pozostawało również pozyskanie kapitału zagranicznego.

Racjonalizację zużycia energii traktowano jako działanie o znaczeniu strategicznym. Podstawowym postulatem było powołanie specjalistycznej Agencji ds. Racjonalizacji Zużycia Energii, wzorowanej na francuskiej Agencji ds. Racjonalnego Wykorzystania Energii (AFME).

Do jej głównych zadań należeć miało promowanie działań prooszczędnościowych, udostępnianie preferencyjnych kredytów, koordynacja zagranicznych funduszy pomocowych oraz otwieranie rynku dla zachodnich inwestorów na podstawie mechanizmu partycypowania w korzyściach inwestycyjnych, czyli *third party financing*. Duży nacisk położono na działania oszczędnościowe w sektorze komunalno-bytowym. Zalecono wdrożenie programu termomodernizacji, który miał objąć 55% istniejących zasobów mieszkaniowych wybudowanych przed 1985 r.[187]

Argument bezpieczeństwa energetycznego państwa przemawiał przeciwko uzależnieniu kraju od taniego importu gotowych paliw z zagranicy. Zaplanowano zwiększenie krajowego przerobu ropy o co najmniej 5 milionów ton do 2000 r, co wymuszało inwestycje infrastrukturalne, tj. budowę nowej rafinerii już ok. 1995 r. W tym celu Ministerstwo Przemysłu podjęło działania na arenie międzynarodowej, rozpoczynając rozmowy z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) w celu sfinansowania koniecznych badań restrukturyzacyjnych. Równolegle zainicjowano bezpośrednie negocjacje z zachodnioeuropejskimi koncernami naftowymi, które miały wnieść kapitał nie tylko w sam przemysł rafineryjny, ale również w stworzenie od podstaw nowoczesnej rynkowej sfery dystrybucji paliw w Polsce[188].

Za absolutny priorytet uznano przełamanie monopolu importowego ze strony ZSRR, który zagrażał bezpieczeństwu gospodarczemu państwa i drastycznie osłabiał jego pozycję negocjacyjną. Zalecono poszukiwanie nowych kierunków dostaw (uwzględniając nawet innowacyjny wówczas import gazu skroplonego, LNG) oraz pilną integrację odizolowanego regionu białostockiego z polskim systemem gazowniczym. Z punktu widzenia ochrony środowiska gaz zdefiniowano jako surowiec wysoce szlachetny. Gaz ziemny miał być instrumentem poprawy jakości środowiska naturalnego w skażonych regionach, ponieważ umożliwiał zastępowanie skrajnie szkodliwego gazu koksowniczego oraz likwidację starych koksowni na Śląsku[189].

Strategia transformacji w obszarze elektroenergetyki opierała się na modernizacji bazy wytwórczej polegającej na automatyzacji i wyposażeniu instalacji odsiarczania spalin już istniejących elektrowni węglowych. Zalecono zaniechanie budowy nierentownej kopalni odkrywkowej węgla brunatnego „Szczerców" i zasilanej nią elektrowni. Węgiel kamienny został utrzymany jako fundament systemu, jednak jego wykorzystanie ściśle uzależniono od

[187] Tamże, s. 49–51.
[188] Tamże, s. 51.
[189] Tamże, s. 52–53.

wdrożenia czystych technologii (np. kotłów fluidalnych), zalecając jednocześnie konwersję małych ciepłowni komunalnych na gaz ziemny lub olej opałowy[190].

Rząd potwierdził także decyzję o zaniechaniu budowy i likwidacji elektrowni jądrowej „Żarnowiec". W dokumencie wskazano, że Polska nie była w stanie samodzielnie dokończyć tej inwestycji, a dotychczas nie udało się pozyskać zagranicznego partnera, który sfinansowałby jej ukończenie i dostosował ją do zachodnich standardów bezpieczeństwa. Podkreślono również, że znaczenie energetyki jądrowej dla rozwiązania problemów energetycznych Polski byłoby ograniczone zarówno z punktu widzenia mocy systemu elektroenergetycznego, jak i bilansu paliwowo-energetycznego. Dokument wskazywał ponadto na wątpliwą opłacalność ekonomiczną energetyki jądrowej, związaną z wysokimi nakładami inwestycyjnymi. W rezultacie uznano, że do 2000 r. krajowy system elektroenergetyczny może rozwijać się bez energetyki jądrowej[191].

W odniesieniu do systemu węgla kamiennego wskazano kilka priorytetowych kierunków działań. Po pierwsze, postulowano głęboką restrukturyzację sektora, obejmującą likwidację części oddziałów produkcyjnych kopalni (ok. 10%), oraz koncentrację wydobycia, co miało prowadzić do obniżenia kosztów. Po drugie, podkreślano potrzebę skuteczniejszej ochrony środowiska, w tym podziemnego składowania odpadów górniczych. Po trzecie, zalecono ponowne przeanalizowanie programu wzbogacania węgla. Wskazano przy tym, że wzbogacanie węgla może być ekonomicznie uzasadnione. Po czwarte, zasugerowano ponowne rozważenie eksportu węgla koksującego i importu węgla energetycznego, uznając takie rozwiązanie za potencjalnie efektywne ekonomicznie, zwłaszcza w odniesieniu do zaopatrzenia północnych regionów Polski[192].

W obszarze odnawialnych źródeł energii wskazano, że rozwój elektroenergetyki wodnej, szczególnie poprzez realizację projektu „Dolna Wisła", mógłby częściowo poprawić strukturę energii pierwotnej i zwiększyć produkcję energii elektrycznej. Podkreślono jednak, że inwestycje te będą miały charakter wielozadaniowy, ponieważ poza funkcją energetyczną wiązały się również z korzyściami w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, transportu wodnego, turystyki, rekreacji i gospodarki wodnej. W przypadku małej energetyki wodnej, energii wiatru i słońca, spalania odpadów, produkcji biogazu oraz wykorzystania drewna i torfu uznano, że nie będę one odgrywać znaczącej roli w krajowym bilansie energii pierwotnej[193].

[190] Tamże, s. 53–55.
[191] Tamże, s. 55–57.
[192] Tamże, s. 57–58.
[193] Tamże, s. 59–61.

Działania w obszarze transformacji energetycznej miały zostać podporządkowane rygorystycznym celom ekologicznym oraz wiążącym Polskę umowom międzynarodowym. Strategia państwa miała zostać zbudowana wokół następujących kwestii[194]: (1) Ekonomizacji ekologii i substytucji surowcowej. Uznano, że skuteczna ochrona środowiska będzie wymagać ogromnych nakładów finansowych, dlatego jej warunkiem jest wdrożenie mechanizmów rynkowych, w tym urealnienie cen energii, stymulowanie oszczędności oraz redefinicja zasad finansowania sektora. Założono pilną zmianę struktury zużycia na rzecz mniej uciążliwych paliw węglowodorowych. (2) Rygorystycznych celów mitygacyjnych. Dla sektora energetycznego ustanowiono limity redukcyjne, w tym bezwzględne obniżenie rocznej emisji SO_2 z 4,2 mln do 2,9 mln ton do 2000 r., a także redukcję emisji tlenków azotu, CO_2 oraz pyłów. Zwrócono również uwagę na konieczność rekultywacji terenów zdegradowanych przez przemysł wydobywczy do 1995 r. oraz zmniejszenie ilości nieutylizowanych odpadów przemysłowych. (3) Oparcia polityki na inwestycjach technologicznych. Realizacja założonych celów wymagała potężnych programów infrastrukturalnych. Zalecono masową budowę instalacji odsiarczania spalin w elektrowniach (nakłady rzędu 1 mld USD do 2000 r.) oraz montaż palników niskoemisyjnych redukujących tlenki azotu.

„Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010" wyznaczały podstawowe kierunki transformacji krajowego sektora paliwowo-energetycznego w warunkach przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do modelu rynkowego. U progu lat 90. eksperci zdiagnozowali strukturalne słabości systemu elektroenergetycznego obejmujące m.in. dominację węgla, wysoką energochłonność gospodarki, katastrofalny stan środowiska naturalnego oraz niedostosowanie mechanizmów finansowania i zarządzania do nowych realiów gospodarczych. W odpowiedzi na te wyzwania założono m.in. urynkowienie cen energii, restrukturyzację sektora, rozwój działań proefektywnościowych, modernizację infrastruktury oraz powiązanie polityki energetycznej z wymogami ekologicznymi, w tym zobowiązaniami Polski wynikającymi z umów międzynarodowych.

Kolejnym istotnym dokumentem strategicznym wyznaczającym kierunki rozwoju polityki energetycznej w Polsce były „Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku" z września 1995 r., przyjęte przez Sejm w styczniu 1996 r.[195] Należy podkreślić, że polityka ta została opracowana w okresie głębokich przemian ustrojowych i gospodarczych pierwszej połowy lat 90. Jej zasadniczym celem było uzupełnienie i uszczegółowienie „Strategii dla Polski" oraz programu polityki przemysłowej. Omawiany dokument uwzględniał jednocześnie postanowienia uchwały Sejmu z 9 listopada 1990 r. w sprawie założeń polityki energetycznej

[194] Tamże, s. 62–66.
[195] Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku*, Warszawa 1995.

Polski do 2010 r., jak również uchwał Sejmu z 10 maja 1991 r. odnoszących się do polityki ekologicznej oraz realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska[196].

Rząd polski zdiagnozował problemy transformacyjne sektora paliwowo-energetycznego w nowym otoczeniu, w warunkach integracji z UE oraz rosnących wymagań środowiskowych. W obszarze bezpieczeństwa dostaw wskazano na nadmierne uzależnienie Polski od węgla kamiennego. W odniesieniu do gazu zwracano uwagę na niewystarczające krajowe wydobycie, niską dywersyfikację importu oraz słabo rozwiniętą infrastrukturę sieciową i magazynową[197]. W latach 1993–1994 Polska importowała z Rosji od 5,5 do 5,8 mld m^3 gazu ziemnego rocznie. Import pokrywał 58% krajowego zapotrzebowania na ten surowiec (pozostałe 42% stanowiło wydobycie krajowe), co powodowało krytyczne uzależnienie od dostaw zewnętrznych. W przypadku ropy wskazywano na niemal całkowitą zależność od importu[198]. Proces transformacji sektora energetycznego był ograniczany przez wysokie bariery kapitałowe oraz utrwaloną strukturalną nieefektywność gospodarki. Całkowite koszty niezbędnych inwestycji odtworzeniowych, rozwojowych i środowiskowych oszacowano na kwotę ok. 2,5 mld USD średniorocznie aż do 2010 r. Ponadto sztucznie zaniżone ceny energii znacząco odbiegały od poziomu europejskiego. Nie przekładało się to jednak na budowanie trwałej przewagi konkurencyjnej polskiej gospodarki. Potencjalne korzyści cenowe były bowiem niwelowane przez wysoką energochłonność, niską wydajność pracy oraz słabą jakość oferowanych wyrobów[199].

Istotne miejsce zajmowała również problematyka środowiskowa. Za pierwszoplanowe zadanie uznano redukcję emisji SO_2 oraz analizę możliwości ograniczania emisji CO_2. Diagnoza środowiskowa obejmowała ponadto zasolenie wód powierzchniowych przez wody kopalniane oraz problem zagospodarowania odpadów komunalnych[200].

W odróżnieniu od dokumentu z 1990 r. „Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku" z 1995 r. były wyraźniej osadzone w kontekście integracji europejskiej. Na ich kształt wpływały zobowiązania międzynarodowe, które w wersji z 1990 r. zostały jedynie lakonicznie zasygnalizowane. Podczas przygotowywania dokumentu uwzględniono m.in. Układ Europejski o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich krajami członkowskimi podpisany w 1993 r.; Europejską Kartę Energetyczną z 1991 r.; list intencyjny rządu RP do Banku Światowego z 1992 r. w sprawie restrukturyzacji sektora energetycznego; konwencję genewską o transgranicznym przenoszeniu zanieczyszczeń oraz ramową konwencję

[196] Tamże, s. 4.
[197] Tamże, s. 9–10.
[198] Tamże, s. 8, 10.
[199] Tamże, s. 12–13.
[200] Tamże, s. 13–14.

Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Wskazano również na podpisanie przez Polskę Traktatu Europejskiej Karty Energetycznej w grudniu 1994 r.[201] Polityka energetyczna została wyraźnie powiązana z procesem europeizacji prawa, rynku i zobowiązań środowiskowych.

Integracja ze strukturami UE została zdefiniowana jako jeden z głównych celów makroekonomicznych. W związku z tym należało dostosować krajowe reguły gospodarcze do wymagań UE oraz postanowień Traktatu Europejskiej Karty Energetycznej[202]. Priorytetowym założeniem miało być stworzenie strukturalnych fundamentów pod demonopolizację i liberalizację rynku energii, co stanowiło bezpośrednią odpowiedź na procesy zachodzące w UE.

W ówczesnych warunkach Polska musiała się zmierzyć z unijnym dostępem stron trzecich do sieci energetycznych (TPA). Zgodnie z tym mechanizmem właściciele infrastruktury przesyłowej zostali zobligowani do udostępniania jej zewnętrznym podmiotom w celu swobodnego handlu energią. Dokument rządowy wskazywał, że Komisja Europejska przygotowała w tym zakresie dyrektywę wprowadzającą zasadę negocjowanego dostępu stron trzecich (będącą echem dyskusji wokół Traktatu Europejskiej Karty Energetycznej), co dla Polski oznaczało zniesienie państwowych monopoli dystrybucyjnych i dopuszczenie innych przedsiębiorstw w warunkach konkurencji. Narzędziem prawnym implementującym ten reżim miał się stać projekt nowej ustawy Prawo energetyczne[203].

Adaptacja unijnych standardów powodowała konieczność dostosowania przepisów ochrony środowiska do wymagań UE oraz wiążących konwencji międzynarodowych (m.in. protokołu siarkowego, ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu)[204].

Kluczowym problemem w tamtym okresie była asymetria w strukturze zanieczyszczeń. O ile ogólna emisja podstawowych zanieczyszczeń atmosfery w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Polsce niewiele odbiegała od średniej w państwach UE, o tyle w przypadku SO_2 krajowa emisja była prawie dwukrotnie wyższa niż w Europie Zachodniej. Z tego względu radykalne zmniejszenie emisji dwutlenku siarki zyskało na znaczeniu[205]. W strategii państwa założono, że wszelkie działania redukcyjne w sektorze będą odtąd ściśle regulowane nowymi przepisami zintegrowanymi z unijnymi.

Implementacja wymogów ekologicznych związana była z obciążeniami finansowymi, które mogły zdestabilizować polską gospodarkę, dlatego przyjęto zasadę realizmu, zgodnie z którą tempo zaostrzania przepisów ochrony środowiska powinno pozostawać skorelowane

[201] Tamże, s. 5.
[202] Tamże, s. 6–7.
[203] Tamże, s. 7, 17–18, 68–70.
[204] Tamże, s. 13, 16.
[205] Tamże, s. 13.

z aktualnymi możliwościami finansowymi państwa, np. ratyfikacja protokołu siarkowego miała zostać poprzedzona szczegółową analizą jego skutków makroekonomicznych oraz oceną zdolności krajowej infrastruktury do spełnienia tych wymogów bez wywołania poważnych zakłóceń gospodarczych[206].

W dokumencie tym energetyka jądrowa została potraktowana jako rozwiązanie potencjalnie użyteczne (jeden z instrumentów dywersyfikacji nośników energii pierwotnej oraz ograniczania emisji gazów cieplarnianych). Wskazywano, że w warunkach połowy lat 90. inwestycje tego typu nie znajdują uzasadnienia ekonomicznego, popytowego, a dodatkowo napotykają istotne bariery społeczne. Założono, że w najbliższej perspektywie inwestycje jądrowe nie będą realizowane, a ich ewentualny rozwój mógłby nastąpić dopiero po 2005 r. – i to w ograniczonej skali. W scenariuszach przyjmowano maksymalnie 2000 MW w 2005 r. oraz 6000 MW w 2010 r., co pokazuje, że atom pozostawał opcją warunkową, a nie bezpośrednim kierunkiem rozwoju sektora[207]. Świadczy to o złagodzeniu wcześniejszego podejścia do energetyki jądrowej, która zaczęła być traktowana jako warunkowo dopuszczalny element polityki energetycznej. W horyzoncie do 2010 r. odnawialne źródła energii uznawano za nieistotne dla bezpieczeństwa dostaw. Stwierdzono, że mimo niewyczerpywalnego charakteru zasobów takich jak wiatr czy energia słoneczna ich wykorzystanie pozostaje kosztowne ze względu na rozproszenie oraz konieczność stosowania zaawansowanych technologii. Z tego względu rozwój OZE dopuszczano głównie tam, gdzie był on uzasadniony ekonomicznie lub wspierał inne cele infrastrukturalne i ekologiczne, np. małej energetyki wodnej czy wykorzystania biomasy i odpadów. W dłuższej perspektywie OZE postrzegano natomiast jako rezerwę, która miała zostać wykorzystana dopiero wtedy, gdy zasoby paliw kopalnych się wyczerpią[208].

Przebudowę sektora energetycznego traktowano jako element wewnętrznej transformacji oraz proces, w którym rozpoczęto dostosowywanie krajowych regulacji i działań do standardów europejskich, szczególnie w obszarze gospodarczym i instytucjonalnym.

Dokument z 2000 r. nakreślił ramy dostosowania polskiego sektora energetycznego do integracji z rynkiem UE. Założono w nim stopniową liberalizację realizowaną poprzez restrukturyzację, prywatyzację i rozwój mechanizmów konkurencji. Głównymi celami strategicznymi były bezpieczeństwo energetyczne, dywersyfikacja dostaw gazu i poprawa efektywności energetycznej.

[206] Tamże, s. 13, 16.
[207] Tamże, s. 11, 34–35, 51–52.
[208] Tamże, s. 11, 35, 54.

Zbliżająca się akcesja Polski do UE coraz bardziej zmieniała sposób prowadzenia polityki energetycznej w Polsce. Większego znaczenia nabierały kwestie harmonizacji prawa, przebudowy instytucji oraz dostosowania sektora do standardów rynku europejskiego. W dalszej kolejności warto więc odwołać się do dokumentu „Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku", przyjętego przez Radę Ministrów 22 lutego 2000 r.[209]

Zasadniczym wyzwaniem dla polskiej polityki energetycznej było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego szerzej niż tylko jako fizyczna dostępność paliw i energii. Chodziło przede wszystkim o zaspokojenie potrzeb odbiorców możliwie najniższym kosztem, przy jednoczesnym spełnieniu wymogów bezpieczeństwa energetycznego i ochrony środowiska. Główne cele społeczno-gospodarcze polityki energetycznej państwa pozostały aktualne. W dokumencie odwołano się do ustawowych celów, które zostały wyrażone w ustawie Prawo energetyczne: „(...) tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopoli, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów"[210].

W analizowanym dokumencie określono zasadnicze problemy, wokół których koncentrowała się ówczesna polityka energetyczna państwa. Rząd wskazywał na zbyt wolne tempo reform rynkowych w energetyce. Stwierdzono, że wdrożenie mechanizmów rynkowych w niektórych podsektorach energetyki postępowało wolniej, niż zakładano. Działaniem, które pozwoliło na postęp w tworzeniu odpowiednich ram prawnych dla urynkowienia sektora, było uchwalenie ustawy Prawo energetyczne i powołanie Urzędu Regulacji Energetyki (URE)[211]. Rząd przyznał, że mimo stworzenia ogólnych norm prawnych do momentu sporządzenia założeń nie opublikowano i nie wdrożono szczegółowych zasad funkcjonowania rynku energii w podsektorze elektroenergetycznym (rynek energii i konkurencja). Brak aktów wykonawczych prowadził do faktycznego zahamowania procesów liberalizacyjnych. W konsekwencji utrwalał się model interwencjonizmu państwowego, w ramach którego obrót energią elektryczną pozostawał nadal przedmiotem ścisłej regulacji zamiast opierać się na mechanizmach rynkowych[212].

W odniesieniu do struktury bilansu energetycznego wskazano na wciąż utrzymującą się dominację węgla. Mimo że udział węgla kamiennego wykazywał tendencję spadkową, proces

[209] Prezes Rady Ministrów, *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, druk nr 1789, Warszawa, 22.03.2000, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/wgdruku/1789/$file/1789.pdf [dostęp: 18.04.2025].
[210] Tamże s. 5.
[211] Tamże, s. 12.
[212] Tamże, s. 20.

zmian w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej był niewystarczający[213]. Brak dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego stanowił jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. Ok. 57% dostaw gazu pochodziło z Rosji[214]. Problem ten miał charakter trwały. Według danych przywołanych w dokumencie import gazu odpowiadał za ok. 75% krajowego zużycia w 1990 r. i ok. 68% w 1998 r., przy czym praktycznie w całości pochodził z jednego kierunku geograficznego[215]. W odpowiedzi na tę sytuację rząd wskazywał na potrzebę przyspieszenia negocjacji dotyczących nowych połączeń infrastrukturalnych, rozwoju importu z kierunku zachodniego i północnego oraz zawarcia długoterminowego kontraktu dywersyfikującego dostawy gazu. W tym kontekście odnotowano m.in. połączenia z RFN o przepustowości ok. 0,5 mld m³ rocznie, dostawy z Ukrainy na poziomie ok. 1 mld m³ rocznie oraz podpisanie w 1999 r. kontraktu na pierwsze dostawy gazu z Norwegii w ilości 0,5 mld m³ rocznie, z perspektywą wzrostu do ok. 5 mld m³ w ramach kontraktu długoterminowego[216].

Wskazano, że w latach 1990–1998 ceny większości nośników energii stopniowo zbliżały się do poziomu cen w krajach UE, a koszty energii stanowiły w Polsce znacznie większe obciążenie dla budżetów gospodarstw domowych niż w państwach Unii[217].

Ponadto zdiagnozowano bariery inwestycyjne i zarządcze. Niewielki udział inwestycji zagranicznych w sektorze energii wiązano z opóźnieniami w przekształceniach własnościowych, natomiast realizacja programów inwestycyjnych ze środków własnych przekraczała możliwości finansowe sektora[218].

Wśród problemów okresu przejściowego wymieniono m.in. deficyt spójnych mechanizmów współdziałania samorządów gminnych z przedsiębiorstwami energetycznymi, potrzebę dostosowania systemu gromadzenia informacji statystycznej oraz konieczność budowy systemu monitorowania realizacji polityki energetycznej[219].

Implementacja dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*) została wskazana jako jeden z nadrzędnych obowiązków państwa polskiego. Wiązało się to z koniecznością przyjęcia unijnych regulacji w obszarze energii z uwzględnieniem wynegocjowanych wyjątków. Polityka energetyczna na etapie przedakcesyjnym została podporządkowana logice europeizacji i dostosowania jej do standardów wspólnotowych. Członkostwo Polski w strukturach europejskich traktowano jako czynnik sprzyjający wykorzystaniu doświadczeń państw

[213] Tamże, s. 13–14.
[214] Tamże, s. 16.
[215] Tamże, s. 38.
[216] Tamże, s. 16, 31–32.
[217] Tamże, s. 19.
[218] Tamże, s. 20, 41–42, 45.
[219] Tamże, s. 9, 11.

gospodarki rynkowej oraz ważny czynnik przyspieszenia modernizacji sektora energetycznego[220]. Akcesja była zatem instrumentem modernizacji instytucjonalnej, organizacyjnej i technologicznej.

W europejskim sektorze energetycznym zachodziły procesy związane z odchodzeniem od narodowych monopoli, deregulacją i liberalizacją działalności przedsiębiorstw energetycznych. Liberalizacja rynku energii została przedstawiona jako konsekwencja przemian ustrojowych i gospodarczych lat 90., a zarazem warunek powodzenia negocjacji przedakcesyjnych w obszarze energii. Proces ten miał obejmować restrukturyzację, prywatyzację, regulację, deregulację oraz docelowo rozwój konkurencji na rynkach energii, przy czym w okresie przejściowym za rozwiązanie właściwsze uznano wariant oparty na stopniowej deregulacji rynku energii elektrycznej[221].

Przygotowanie Polski do członkostwa w UE wymagało dostosowania krajowego systemu bezpieczeństwa paliwowego do wspólnotowych regulacji, które dotyczyły obowiązkowych zapasów ropy naftowej i produktów naftowych. Prawo UE zobowiązywało państwa członkowskie do utrzymywania co najmniej 90-dniowych zapasów tych surowców. Spełnienie tego wymogu pociągało za sobą konieczność poniesienia wysokich nakładów finansowych, szacowanych na ok. 5 mld zł, zmian legislacyjnych i organizacyjnych[222].

W dokumencie wskazano, że proces integracji obejmował również rozwój infrastrukturalnych powiązań systemowych, w tym rozbudowę połączeń z Europą Zachodnią oraz uczestnictwo w programie budowy i rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych (TEN-E). Integracja ta miała przebiegać w warunkach coraz większej otwartości krajowego rynku na konkurencję międzynarodową, co implikowało konieczność poprawy efektywności oraz konkurencyjności krajowego sektora energetycznego[223].

Zależność między polityką środowiskową a integracją europejską przedstawiono jako część procesu dostosowywania polskiej gospodarki do standardów obowiązujących w państwach OECD i UE. Rząd zauważył, że w polityce UE oraz jej państw członkowskich rośnie znaczenie problematyki ochrony środowiska. W tym kontekście wzrost znaczenia OZE uznano za istotny element przyszłego bilansu energetycznego państwa, nie przypisywano im jednak roli dominującej. Zauważono, że wykorzystanie OZE było ograniczane przede wszystkim przez brak kompleksowych mechanizmów finansowych wspierających te źródła oraz wyższe koszty pozyskania energii w porównaniu ze źródłami tradycyjnymi[224].

[220] Tamże, s. 6, 53.
[221] Tamże, s. 6, 8–10.
[222] Tamże, s. 6, 51, 53.
[223] Tamże, s. 5, 16–17, 52.
[224] Tamże, s. 4–5, 7, 13.

Za pożądany kierunek uznano odejście od działań koncentrujących się na usuwaniu skutków zanieczyszczeń na rzecz eliminowania ich źródeł. Rozwiązania tego typu miały sprzyjać ograniczeniu zużycia energii, zmniejszeniu presji środowiskowej oraz poprawie efektywności ekonomicznej. W obszarze poprawy efektywności energetycznej powiązano cele ekologiczne z celami gospodarczymi oraz bezpieczeństwem energetycznym. Poprawa efektywności miała prowadzić m.in. do wzmacniania konkurencyjności krajowych podmiotów gospodarczych i sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi[225].

Jednym z podstawowych zadań polityki energetycznej Polski wciąż pozostawało ograniczanie emisji zanieczyszczeń atmosfery[226]. Obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące emisji SO_2, NO_x i pyłów ze stacjonarnych źródeł energetycznych pozostawały zgodne z normami unijnymi[227]. Problem emisji CO_2 analizowany był przede wszystkim przez pryzmat międzynarodowych zobowiązań Polski wynikających z Protokołu z Kioto. Wskazywano, że redukcja emisji gazów cieplarnianych o 6% w latach 2008–2012 względem poziomu z 1988 r. będzie dla Polski relatywnie łatwa do osiągnięcia, a emisja CO_2 w latach 2010–2020 nie powinna przekroczyć 400 mln ton, a więc poziomu wyraźnie niższego od założonego limitu 463 mln ton. Spowolnienie wzrostu emisji CO_2 wiązano głównie z zastępowaniem węgla gazem oraz poprawą sprawności energetycznej w całym łańcuchu przemian energetycznych[228].

Polski rząd wskazał, że na etapie negocjacji zamierza ubiegać się o okresy przejściowe. W odniesieniu do dyrektywy 98/30/EEC zakładano odroczenie wdrożenia części przepisów regulujących liberalizację rynku gazu ziemnego. Uzasadniano to koniecznością przeprowadzenia restrukturyzacji i prywatyzacji przemysłu gazowniczego, utworzenia ekonomicznie efektywnych jednostek wydobycia, przesyłu, magazynowania, obrotu i dystrybucji gazu[229]. W przypadku dyrektywy 68/414/EEC, zaktualizowanej dyrektywą 72/425/EEC, problem miał wymiar infrastrukturalny, organizacyjny i finansowy – dotyczył dostosowania Polski do unijnego wymogu utrzymywania co najmniej 90-dniowych zapasów ropy i produktów naftowych. Ze względu na wysokie koszty i długoletni proces inwestycyjny Polska zamierzała ubiegać się w tym obszarze o okres przejściowy[230]. W kontekście decyzji komisji nr 3632/93/ECSC, dotyczącej zasad pomocy państwa dla górnictwa węgla kamiennego, stwierdzono, że polskie prawo jest z tą decyzją zgodne, jednak proces dostosowawczy

[225] Tamże, s. 7, 9.
[226] Tamże, s. 13.
[227] Tamże, s. 46–47.
[228] Tamże, s. 7, 37–38.
[229] Tamże, s. 6, 53.
[230] Tamże, s. 51, 53–54.

polskiego przemysłu węglowego do warunków gospodarki rynkowej wykracza poza 2002 r. W konsekwencji rząd uznał, że konieczna będzie pomoc państwa w tym sektorze[231].

Europeizacja sektora energetycznego oznaczała nie tylko dostosowanie instytucjonalne, organizacyjne i prawne do wymogów UE, była również powiązana z możliwością wykorzystania mechanizmów finansowych wspierających modernizację tego sektora. Zadeklarowano uczestnictwo w programach współpracy UE, spośród których za najistotniejsze uznano: THERMIE, EUREKA i JOULE – dotyczące energetyki niejądrowej, SYNERGY – instrument międzynarodowej współpracy w sektorze energii, SAVE – ukierunkowany na poprawę efektywności energetycznej oraz ALTENER – wspierający rozwój odnawialnych źródeł energii[232].

Dokument „Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku", przyjęty przez Radę Ministrów 2 kwietnia 2002 r.[233], stanowi istotny punkt odniesienia dla analizy kierunków zmian polskiej polityki energetycznej na początku XXI w. Pełnił on podwójną funkcję: obejmował ocenę stopnia realizacji wcześniejszych założeń oraz wskazywał na obszary wymagające poprawy.

Dotychczasowa realizacja założeń została oceniona negatywnie. Wskazano, że spośród blisko 60 zadań przewidzianych dla rządu, administracji terenowej, samorządów i przedsiębiorstw jedynie kilka zostało podjętych lub zrealizowanych. Przyczyną tego stanu rzeczy były brak konsekwencji w formułowaniu zadań, brak elementarnej dyscypliny wykonawczej oraz brak monitorowania realizacji programu działania państwa[234]. Szczególnie krytycznie oceniono politykę inwestycyjną – jej podstawowe zadania nie zostały zrealizowane ani nawet rozpoczęte, zwłaszcza w zakresie inwestycji sieciowych na terenach wiejskich i rolnych[235]. Negatywna ocena dotyczyła także polityki cenowej – oprócz bieżącego nadzoru rynku prowadzonego przez URE nie zrealizowano planów dotyczących m.in. restrukturyzacji kontraktów długoterminowych i zmian taryfowych. Podobnie oceniono politykę przekształceń własnościowych, której ograniczone efekty wiązano z brakiem spójnej strategii restrukturyzacji i prywatyzacji elektroenergetyki oraz gazownictwa. W zakresie ochrony środowiska odnotowano poprawę w ograniczaniu emisji oraz zmniejszenie zrzutu zasolonych wód z kopalni. Równocześnie zwrócono uwagę na brak skutecznego egzekwowania kar za

[231] Tamże, s. 54.
[232] Tamże, s. 52.
[233] Ministerstwo Gospodarki, *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, druk nr 427, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28%24vAllByUnid%29/CDA7A1BF2482DDA0C1256BA700450DF3/%24file/427.pdf [dostęp: 15.03.2026].
[234] Tamże, s. 2–3.
[235] Tamże, s. 3.

naruszenia norm ekologicznych oraz na utrzymujące się problemy w zakresie zagospodarowania popiołów i żużli[236]. Krytycznie oceniono również politykę racjonalizacji użytkowania paliw i energii, podkreślając, że program termomodernizacji nie spełnił oczekiwań, a promocja energooszczędnego oświetlenia nie przyniosła zakładanych efektów[237]. W kontekście odnawialnych źródeł energii zaznaczono, że ówczesny system wsparcia był niewystarczający, w szczególności z powodu braku zasad dotyczących handlu zielonymi certyfikatami, a także przenoszenia kosztów związanych z rozwijaniem źródeł odnawialnych na odbiorców[238].

Relatywnie korzystnie oceniono politykę koncesjonowania działalności przedsiębiorstw energetycznych, czyli określania, które rodzaje działalności w sektorze energii wymagają uzyskania koncesji[239]. W dokumencie wskazano, że zadanie ministra gospodarki zostało wykonane poprzez zmianę art. 32 Prawa energetycznego, a sam proces koncesyjny prowadzony przez Prezesa URE opierał się na zasadzie równoprawnego traktowania podmiotów ubiegających się o koncesję[240].

Współpraca międzynarodowa została przedstawiona jako jeden z obszarów dostosowywania polskiej polityki energetycznej do standardów unijnych. Rząd potwierdził udział Polski w europejskich programach współpracy elektroenergetycznej, uruchomienie połączenia ze Szwecją kablem podmorskim, uruchomienie połączenia ze Słowacją oraz prowadzenie prac nad połączeniem z Litwą. Istotne znaczenie przypisano również staraniom o członkostwo w Międzynarodowej Agencji Energii, przy czym zaznaczono, że cel ten nie został jeszcze osiągnięty. Rząd podkreślał jednak, że Polska już wcześniej uczestniczyła w pracach badawczych, analitycznych i statystycznych prowadzonych w ramach tej organizacji mimo braku formalnego członkostwa[241].

Istotnym czynnikiem korekty polskiej polityki energetycznej był proces integracji europejskiej. Zbliżająca się akcesja Polski do UE stanowiła ważną przesłankę rewizji wcześniejszych założeń, szczególnie w odniesieniu do gazownictwa i elektroenergetyki, które miały zostać włączone do unijnego rynku energii i poddane oddziaływaniu konkurencji. Dodatkowo działania rządu zostały ukierunkowane na harmonizację prawa z *acquis communautaire*, wdrażanie zasad rynku wewnętrznego, rozwój konkurencji, modernizację

[236] Tamże, s. 4–5.
[237] Tamże, s. 5.
[238] Tamże.
[239] Zob. Zofia Janiszewska, *Procedury koncesyjne*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki" 2001, nr 6(20), s. 5–7, dostępne w: https://www.ure.gov.pl/download/9/2316/02-biuletynnr6.pdf [dostęp: 02.04.2025].
[240] Ministerstwo Gospodarki, *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r.*, dz. cyt., s. 4.
[241] Tamże, s. 6–7.

infrastruktury oraz dostosowywanie celów polityki energetycznej do wymogów unijnych. Korektę z 2002 r. można więc odczytywać jako przejaw postępującej europeizacji sektora energii.

Polska początkowo zabiegała w negocjacjach akcesyjnych o dwa okresy przejściowe: do 31 grudnia 2005 r. dla dyrektywy 98/30/EC dotyczącej wspólnych zasad wewnętrznego rynku gazu ziemnego oraz do 31 grudnia 2010 r. dla dyrektywy 68/414/EEC, zaktualizowanej dyrektywą 72/425/EEC, odnoszącej się do obowiązku utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i paliw ciekłych[242]. W toku negocjacji strona polska odstąpiła jednak od okresu przejściowego dla dyrektywy gazowej i skróciła okres przejściowy dotyczący zapasów paliw ciekłych do 31 grudnia 2008 r., co pozwoliło na zakończenie negocjacji i tymczasowe zamknięcie tego obszaru[243]. Wymagało to dostosowania polskiego prawa energetycznego do dyrektyw regulujących wspólny rynek energii[244], przede wszystkim do dyrektywy 98/30/EC oraz dyrektywy 96/92/EC ustanawiającej wspólne zasady wewnętrznego rynku energii elektrycznej, a także uwzględnienia dyrektyw 90/547/EWG i 91/296/EWG odnoszących się do przesyłu energii elektrycznej i gazu sieciami[245]. Jednym z kluczowych elementów tego procesu było wdrożenie zasady dostępu osób trzecich do sieci (TPA), co wymagało nowelizacji przepisów ograniczających świadczenie usług przesyłowych wyłącznie do paliw i energii wydobywanych lub wytwarzanych w kraju, ponieważ rozwiązanie to nie spełniało unijnych wymogów obiektywności, przejrzystości i niedyskryminacji dostępu do systemu. W przygotowanej nowelizacji Prawa energetycznego wprowadzono m.in. zakaz dyskryminacji podmiotów z państw UE ubiegających się o świadczenie usług przesyłowych w Polsce oraz minimalne gwarancje proceduralne dotyczące odmowy dostępu do sieci[246]. Równolegle dostosowanie do prawa UE obejmowało obszar bezpieczeństwa dostaw: we wrześniu 2001 r. znowelizowano ustawę o rezerwach państwowych i zapasach obowiązkowych paliw,

[242] Zob. Łukasz Bentkowski, Karol Pogorzelski, Joanna Pospieszyńska-Burzyńska, Andrzej Regulski, *Konwergencja instytucjonalna i regulacyjna Polski względem Unii Europejskiej*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2008, s. 63–64, dostępne w: https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/IBS_Report_06_2008_pl.pdf [dostęp: 07.04.2025].

[243] Ministerstwo Gospodarki, *Sektor energii – członkostwo w Unii Europejskiej*, zał. nr 2 [w:] *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, druk nr 427, s. 1, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28%24vAllByUnid%29/CDA7A1BF2482DDA0C1256BA700450DF3/%24file/427.pdf [dostęp: 15.03.2025].

[244] Szerzej: Ryszard Gilecki, *Liberalizacja rynku energii elektrycznej w krajach Unii Europejskiej*, Agencja Rynku Energii S.A., 2001, s. 1–3, 7–8, dostępne w: https://www.cire.pl/publikacje/Liberalizacja-Gilecki.pdf [dostęp: 07.04.2025].

[245] Ministerstwo Gospodarki, *Sektor energii – członkostwo w Unii Europejskiej*, zał. nr 2 [w:] *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, druk nr 427, zał. nr 2, s. 2–3, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28%24vAllByUnid%29/CDA7A1BF2482DDA0C1256BA700450DF3/%24file/427.pdf [dostęp: 15.03.2025].

[246] Tamże, zał. nr 2, s. 2.

rozszerzając obowiązek tworzenia zapasów na wszystkich producentów i importerów paliw, a z UE uzgodniono harmonogram stopniowego osiągania wymaganego 90-dniowego poziomu zapasów paliw płynnych do 31 grudnia 2008 r.[247]

W części dotyczącej ochrony środowiska w 2001 r. wydano rozporządzenie ministra środowiska w sprawie wprowadzania do powietrza substancji zanieczyszczających z procesów technologicznych i operacji technicznych. Celem rozporządzenia[248] było dostosowanie polskich przepisów do wymogów UE i transpozycji m.in. dyrektywy Rady 88/609/EWG w sprawie ograniczenia emisji z dużych obiektów energetycznego spalania paliw[249].

Ocena realizacji i korekta „Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r." odnosiła się do stopnia wykonania wcześniejszych założeń polityki energetycznej oraz ich dostosowania do nowego otoczenia gospodarczo-politycznego[250]. Rząd wskazywał na niski stopień wykonania zaplanowanych działań, zmianę uwarunkowań makroekonomicznych, potrzebę korekty priorytetów państwa oraz konieczność dostosowania sektora energii do wymogów UE. Ostatecznie bezpieczeństwo energetyczne pozostało celem podstawowym, jednocześnie większe znaczenie przypisano redukcji kosztów, zwiększeniu konkurencyjności sektora, harmonizacji regulacji z prawem unijnym oraz rozwojowi efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii.

Analiza ewolucji polskiej polityki energetycznej w okresie przedakcesyjnym oparta na dokumentach strategicznych z 1990, 1995, 2000 i 2002 r. (tabela nr 8) prowadzi do wniosku, że proces transformacji energetycznej przebiegał w wyjątkowo złożonych warunkach. Odziedziczony po PRL system energetyczny, gospodarka centralnie planowana i strukturalne obciążenia w istotny sposób ograniczały możliwość adaptacyjną państwa. Transformacja sektora energii oznaczała zmianę paradygmatu w wymiarze technologicznym, gospodarczym, społecznym, politycznym i środowiskowym. Polska musiała w tym czasie dostosować się zarówno do wymogów gospodarki rynkowej, jak i do rygorystycznych regulacji prawa wspólnotowego[251].

---

[247] Tamże, zał. nr 2, s. 1, 7–8.

[248] Zob. Stanisław Kamiński, *Zadania sektora paliwowo-energetycznego w zakresie środowiska w świetle integracji z Unią Europejską*, referat wygłoszony podczas konferencji „Polityka energetyczna Polski w najbliższych latach", Warszawa, 6–7.03.2002, dostępne w: https://www.cire.pl/publikacje/Mreferat.pdf [dostęp: 01.04.2025].

[249] Ministerstwo Gospodarki, *Sektor energii – członkostwo w Unii Europejskiej*, dz. cyt., zał. nr 2, s. 4.

[250] Zob. Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz, *Przesłanki i podstawowe dylematy polskiej polityki energetycznej*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki" 2003, nr 1, s. 4–6, dostępne w: https://www.cire.pl/publikacje/przeslandylemat.pdf [dostęp: 02.04.2025].

[251] Por. Tomasz Tylec, *Polityka energetyczna Polski w kontekście wyzwań procesu liberalizacji sektora elektroenergetycznego w Unii Europejskiej*, [w:] Zofia Dach (red.), *Otoczenie ekonomiczne a zachowania podmiotów rynkowych*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2010, s. 220–221. Według Tylca po 1989 r. polska polityka energetyczna wpisywała się w proces transformacji ustrojowej i została ukierunkowana na

Tabela 8. Wybrane kategorie polityki energetycznej w dokumentach z lat 1990, 1995, 2000 i 2002

Kategoria	Założenia polityki energetycznej RP na lata 1990–2010 (1990)	Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r. (1995)	Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r. (2000)	Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r. (2002)
Integracja europejska	Odniesienia do Europy / Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej mają charakter ogólny i są wpisane w kontekst modernizacyjny. Polska porównywana jest do państw wysoko rozwiniętych i rynków światowych. Państwa zachodnie są źródłem kapitału, technologii i wzorców systemowych. Celem polityki państwa jest integracja gospodarcza z krajami Europy Zachodniej.	Wśród celów strategii wskazano dążenie do szybkiej integracji z UE. Obowiązek dostosowania zasad działania sektora paliwowo-energetycznego do wymagań unijnych oraz do postanowień Traktatu Europejskiej Karty Energetycznej. Zbliżenie krajowych cen paliw i energii do poziomu cen europejskich.	UE staje się bezpośrednim punktem odniesienia dla polityki państwa. Wskazywana jest konieczność harmonizacji prawa z *acquis communautaire* i przygotowania do akcesji. Polska postuluje o okresy przejściowe dla rynku gazu oraz zapasów ropy i paliw ciekłych. Planuje się aktywne wykorzystywanie unijnych programów. Deklarowane jest przygotowywanie do absorpcji przyszłych funduszy strukturalnych UE.	Integracja europejska stała się jednym z najważniejszych zadań państwa. Fundamentalnym warunkiem tego procesu jest dostosowanie przepisów polskiego prawa, w tym prawa energetycznego, do rygorystycznych norm prawa europejskiego. Deklarowana jest rezygnacja z okresu przejściowego dla dyrektywy gazowej i skrócenie okresu przejściowego dla zapasów paliw. Wskazywana jest konieczność natychmiastowej demonopolizacji i restrukturyzacji polskiej elektroenergetyki i gazownictwa.
Dywersyfikacja dostaw energii	Zagrożenie związane z uzależnieniem Polski od importu gazu z ZSRR. Potrzeba zmian w strukturze paliwowej poprzez wzrost znaczenia gazu ziemnego i paliw ciekłych. Poszukiwanie gazu z państw innych niż Związek Radziecki. Dywersyfikacja traktowana jest jako element przebudowy	Dywersyfikacja jako element bezpieczeństwa energetycznego państwa. Dywersyfikacja importu gazu i ropy naftowej poprzez sięgnięcie po surowce ze złóż Morza Północnego oraz Afryki Północnej. Budowa przestrzeni magazynowej, tworzenie rezerw i zapasów paliw. Analiza dot. możliwości połączenia Krajowego Systemu Elektroenergetycznego	Dywersyfikacja zostaje określona jako jeden z warunków bezpieczeństwa energetycznego. Dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego (kontrakt z Norwegią, Niemcami). Transport gazu skroplonego (LNG) jest brany pod uwagę jako jeden z wariantów dywersyfikacji dostaw. Uniezależnienie się Polski od dostaw rosyjskich rurociągiem „Przyjaźń” dzięki rozbudowie terminali	Państwowe spółki podpisały kontrakty na dostawy gazu z Danii oraz Norwegii. Wymagało to zaplanowania budowy nowych gazociągów podmorskich. Sukcesywna rozbudowa pojemności podziemnych magazynów gazu. Zdolności przeładunkowe terminali w Porcie Północnym umożliwiają

transformację sektora elektroenergetycznego. Autor podkreśla również, że dokumenty te były „w znacznym stopniu zbieżne” z kierunkami reform sektorów elektroenergetycznych w UE.

	systemu paliwowo-energetycznego.	z systemami Europy Zachodniej.	przeładunkowych w Porcie Północnym.	elastyczne sprowadzanie surowca drogą morską z alternatywnych rynków. Integracja systemu energetycznego i jego synchronizacja z systemem Europy Zachodniej.
Węgiel	Węgiel pozostaje podstawowym elementem krajowego systemu paliwowo-energetycznego. Zapowiedź likwidacji najbardziej nierentownych oddziałów w kopalniach węgla kamiennego.	Węgiel został uznany za podstawę bezpieczeństwa energetycznego Polski. Wydobycia węgla kamiennego na poziomie zapewniającym jego rentowność bez dotacji z budżetu państwa, przy spełnieniu wymagań ochrony środowiska.	Węgiel nadal stanowi podstawę bezpieczeństwa energetycznego kraju. Redukcja wydobycia i popytu na węgiel kamienny. Udział węgla w bilansie paliw pierwotnych ma sukcesywnie spadać. Konieczność dalszej restrukturyzacji kopalni.	Węgiel jako absolutny fundament bezpieczeństwa energetycznego państwa. Sektor znajdował się w głębokim kryzysie finansowym i wymagał radykalnych reform oraz uzyskania zgody UE na pomoc publiczną. Konsolidacja i prywatyzacja kopalni.
Energetyka jądrowa	Zaniechanie budowy elektrowni jądrowej w Żarnowcu. Energia jądrowa ma ograniczone znaczenie dla bieżących problemów energetyki. Ograniczony rozwój energetyki jądrowej po 2000 r.	Ze względu na wysokie koszty i obawy społeczne do 2010 r. nie ma planów inwestycyjnych dotyczących budowy elektrowni jądrowych w Polsce. Deklaracja dalszego uczestnictwa w pracach Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.	Energetyka jądrowa traci znaczenie strategiczne. Rezygnacja z wdrażania programu jądrowego. Zintensyfikowanie starań o uzyskanie przez Polskę członkostwa w Agencji Energii Jądrowej.	Odnotowano, że atom był jednym z obszarów zakończonych negocjacji z UE. Kontynuacja starań o uzyskanie przez Polskę członkostwa w Agencji Energii Jądrowej.
Odnawialne źródła energii (OZE)	OZE występują jako alternatywne źródła energii, są uważane za marginalne i nieopłacalne w ówczesnych warunkach gospodarczych. Ich udział w krajowym bilansie energii pierwotnej będzie niewielki: ok. 3% do 2020 r.	Marginalny wpływ na bezpieczeństwo państwa. Wytwarzanie energii z OZE oceniano jako kilkakrotnie droższe w stosunku do metod tradycyjnych. Możliwy rozwój energii geotermalnej.	Marginalny wpływ na bezpieczeństwo państwa. Bariera wysokich kosztów (inwestycje kapitałochłonne). Biomasa, wiatr, energetyka wodna czy biogaz powinny wzmacniać bezpieczeństwo energetyczne na obszarach słabo rozwiniętych.	Zadeklarowano rozwój OZE, przede wszystkim biomasy i biopaliw (wsparcie polskiego rolnictwa). Rozwój ma sens jedynie w wymiarze lokalnym (generacja rozproszona). OZE wzmacniają bezpieczeństwo energetyczne, ale tylko w skali lokalnej.

			Udział OZE do 2020 r. miał nie przekroczyć 6,5%.	Bariera wysokich kosztów (inwestycje kapitałochłonne).
Efektywność energetyczna	Urealnienie cen paliw i energii jako mechanizm wymuszający oszczędzanie. Powołanie państwowej Agencji ds. Racjonalizacji Zużycia Energii promującej inwestycje energooszczędne i koordynującej pomoc zagraniczną. Termorenowacja w sektorze komunalno-bytowym. Przebudowa struktury dochodu narodowego poprzez ograniczenie roli przemysłu na rzecz usług.	Urealnienie cen paliw i energii jako mechanizm wymuszający oszczędzanie. Zaplanowano stosowanie systemów opomiarowania i regulacji zużycia energii cieplnej przez indywidualnych odbiorców. Wymagania w dziedzinie efektywności energetycznej dla urządzeń sprzedawanych na rynku krajowym. Likwidacja energochłonnego przemysłu.	Poprawa efektywności energetycznej traktowana jest jako jeden z głównych filarów strategii. Obniżenie energochłonności we wszystkich sektorach gospodarki, a także w gospodarstwach domowych. Wdrażanie wydajnych technologii energooszczędnych. Wsparcie i promocja programów termomodernizacji budynków.	Mała efektywność wcześniejszych programów z 2000 r. Zastąpienie nieskutecznych programów państwowych mechanizmami wolnego rynku. Wymuszenie na firmach energetycznych wewnętrznych reform i cięcia kosztów, w tym opracowania programów redukcji nadmiernego zatrudnienia. Promowanie kogeneracji, zwłaszcza gazowej, ze względu na jej wyższą sprawność energetyczną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Przemysłu, *Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010*; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r., M.P. 1990 nr 43, poz. 332; Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku*; Ministerstwo Gospodarki, *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*; Ministerstwo Gospodarki, *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, Warszawa 2002.

W początkowej fazie transformacji energetycznej problematyka integracji europejskiej zajmowała miejsce marginalne. Wpisywano ją w kontekst modernizacyjny, w którym Europa oraz Europejska Wspólnota Gospodarcza były dla Polski punktem odniesienia. Państwa zachodnie postrzegano jako źródło kapitału, technologii oraz wzorców systemowych. Przełom nastąpił w dokumentach z 1995, 2000 i 2002 r. Perspektywa członkostwa Polski w UE determinowała podejmowane przez państwo decyzje, wśród których należy wymienić dostosowywanie krajowego porządku prawnego do *acquis communautaire*. Ze względu na złożoność tego procesu oraz jego koszt polscy negocjatorzy zmuszeni byli ubiegać się o okresy przejściowe, m.in. na wdrożenie dyrektywy dotyczącej zapasów paliw ciekłych.

Początkowy okres polskiej transformacji związany był z wysoce niekorzystną, zdominowaną przez węgiel strukturą pozyskania i zużycia energii pierwotnej (tzw. monokulturą węglową). Skutkiem tego było znaczące zanieczyszczenie środowiska,

którego stan w wielu regionach określano jako katastrofalny. Ponadto przestarzała struktura wytwórcza oraz orientacja polskiej gospodarki na przemysł ciężki przyczyniały się do wysokiej energochłonności.

Uzależnienie od importu surowców z jednego kierunku dostaw (ZSRR/Rosja) stanowiło bezpośrednie zagrożenie dla suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Głównie dzięki rozbudowie infrastruktury w Porcie Północnym udało się osiągnąć sukces w zakresie dywersyfikacji dostaw ropy naftowej i paliw płynnych. Znacznie trudniejsza sytuacja występowała w sektorze gazu ziemnego.

Węgiel kamienny i brunatny stanowiły podstawę polskiego bezpieczeństwa energetycznego. Jednocześnie dominacja węgla w miksie energetycznym była postrzegana jako anachronizm i obciążenie. Doprowadziło to do restrukturyzacji sektora węgla kamiennego. Państwo polskie musiało zmierzyć się z gigantycznym zadłużeniem kopalni, przerostem zatrudnienia oraz negatywnym wpływem górnictwa na środowisko (zasolenie wód, odpady). Działania naprawcze obejmowały zamykanie najbardziej nierentownych oddziałów wydobywczych, redukcję dziesiątek tysięcy miejsc pracy oraz grupowanie kopalni w większe podmioty komercyjne (koncerny węglowe), które docelowo miały zostać poddane prywatyzacji. Udział węgla w strukturze zużycia energii miał systematycznie maleć na rzecz węglowodorów.

Analizowany okres charakteryzował się całkowitym zamrożeniem programu jądrowego w Polsce. W dokumentach strategicznych energetyka jądrowa została zepchnięta na margines. Zakładano, że ewentualny powrót do tej technologii będzie możliwy i ekonomicznie uzasadniony najwcześniej w pierwszych dekadach po 2020 r.

Podejście do odnawialnych źródeł energii przeszło w tym czasie ewolucję. W 1990 r. szacowano, że ze względu na brak kapitału i odpowiednich warunków naturalnych udział małej energetyki i energii alternatywnej nie przekroczy 3% w bilansie energetycznym państwa. Wraz z perspektywą akcesji Polski do UE i rosnącą presją wynikającą z międzynarodowego reżimu zmiany klimatu OZE zaczęły nabierać znaczenia strategicznego. Państwo faworyzowało rozwój technologii opartych na biomasie (odpady rolnicze i leśne) oraz biopaliwach, argumentując to korzyściami dla rolnictwa i rynku pracy. Energetykę wiatrową oceniano z dużą rezerwą jako kapitałochłonną, opartą na imporcie zagranicznej infrastruktury, która powoduje problemy systemowe i nie przyczynia się znacząco do stymulowania rynku pracy.

Poprawa efektywności energetycznej stanowiła dla Polski bardzo duże wyzwanie strukturalne. Polska gospodarka zużywała na wytworzenie jednostki dochodu narodowego od dwóch do trzech razy więcej energii niż gospodarki państw wysoko rozwiniętych. Wynikało to m.in. z uprzywilejowanej roli przemysłu ciężkiego, słabej izolacji termicznej budynków oraz

niskiej świadomości odbiorców w zakresie oszczędzania energii. Z tego względu jednym z pierwszych, a zarazem najbardziej odczuwalnych społecznie działań na początku lat 90. było urealnienie i urynkowienie cen nośników energii. W kolejnych latach priorytetem stała się modernizacja technologiczna, która obejmowała wspieranie termomodernizacji, rozwój kogeneracji oraz wprowadzanie norm i standardów sprzyjających efektywnemu wykorzystaniu energii. Dodatkowo celem podejmowanych działań było zmniejszenie energochłonności gospodarki i oddzielenie wzrostu gospodarczego od wzrostu zużycia energii.

2.3. Strategiczne kierunki rozwoju energetyki w Polsce w latach 2004–2020

„Polityka energetyczna Polski do 2025 r.", przyjęta przez Radę Ministrów 4 stycznia 2005 r. i ogłoszona obwieszczeniem Ministra Gospodarki i Pracy z 1 lipca 2005 r.[252], stanowiła nowy dokument programowy wyznaczający kierunki działań państwa w sektorze energii w warunkach członkostwa Polski w UE. Dokument ten porządkował cele, zasady i priorytety polityki energetycznej, wskazywał na podstawowe kierunki działań do 2025 r. Zostały w nim uporządkowane podstawowe pojęcia, które wyznaczały ramy prowadzenia polityki energetycznej państwa. Zawarte w nim definicje miały funkcję porządkującą i analityczną, ponieważ wskazywały na aspekty funkcjonowania sektora energii, które uznawano za kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa, konkurencyjności i ochrony środowiska (tabela nr 9).

Tabela 9. Wybrane kategorie pojęciowe polityki energetycznej w dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2025 r."

Pojęcie	Ujęcie definicyjne	Zakres znaczeniowy
Bezpieczeństwo energetyczne	Stan gospodarki pozwalający pokrywać bieżące i przyszłe zapotrzebowanie na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony przy minimalizacji negatywnego oddziaływania sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństwa.	Obejmuje równowagę podaży i popytu, zróżnicowaną strukturę nośników energii, dywersyfikację źródeł dostaw, sprawność infrastruktury, poziom zapasów paliw, uwarunkowania ekonomiczne przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców oraz lokalny wymiar bezpieczeństwa dostaw.
Bezpieczeństwo ekologiczne państwa	Stan, w którym zmniejsza się presja wszystkich sektorów gospodarki, w tym energetyki, na środowisko – przy zachowaniu różnorodności biologicznej, ochrony zdrowia i życia ludzi oraz walorów przyrodniczych i krajobrazowych.	Oznacza ograniczanie skutków eksploatacji paliw, poprawę efektywności wykorzystania energii, hamowanie wzrostu zapotrzebowania na energię przez energooszczędne wzorce produkcji i konsumpcji, redukcję emisji oraz zapewnienie odpowiedniego udziału energii ze źródeł odnawialnych.
Niezawodność dostaw	Zaspokojenie oczekiwań odbiorców, gospodarki i społeczeństwa w zakresie	Wiąże się z funkcjonowaniem niezawodnych systemów sieciowych

[252] Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, załącznik do Obwieszczenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2025 r., M.P. 2005 nr 42, poz. 562, dostępne w: https://eli.gov.pl/eli/MP/2005/562/ogl [dostęp: 29.04.2025].

	wytwarzania i ciągłego otrzymywania energii lub paliw odpowiedniego rodzaju i jakości.	albo konkurencyjnych dostawców, a także z dywersyfikacją kierunków dostaw i rodzajów nośników energii, tak aby możliwa była ich wzajemna substytucja.
Ekonomiczne uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego	Suma efektów mechanizmów rynkowych i regulacyjnych, które kształtują zakres i poziom konkurencyjności w sektorze energii i paliw.	Obejmują tworzenie równych warunków działalności dla wszystkich uczestników rynku, zapewnienie wiarygodności i przejrzystości cen, wspieranie za pośrednictwem mechanizmów rynkowych efektów ekologicznych i wzrostu efektywności wykorzystania energii.
Dywersyfikacja źródeł dostaw paliw i energii	Stan i miara zróżnicowania źródeł dostaw paliw i energii.	Ma uzasadnienie ekonomiczne, naturalne i polityczne, może obniżać koszty zaopatrzenia, równoważyć strukturę nośników energii pierwotnej oraz ograniczać zależność od dominującego dostawcy. Import zwiększający dywersyfikację zmniejsza samowystarczalność energetyczną, ale sam w sobie nie oznacza zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego.
Samowystarczalność energetyczna kraju	Relacja między krajowym pozyskaniem paliw i energii a całkowitym zużyciem energii pierwotnej.	Ujmuje się ją wskaźnikowo, pozwala ocenić, w jakim stopniu kraj pokrywa własne potrzeby energetyczne przy wykorzystaniu krajowych zasobów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*

Ponadto w dokumencie sformułowano trzynaście najistotniejszych zasad doktryny polityki energetycznej. Wraz z definicjami tworzyły one podstawową strukturę pojęciową oraz niezbędne ramy służące rozstrzyganiu i realizacji priorytetów polityki energetycznej oraz wyznaczaniu kierunków działań rządu. Były to[253]: (1) Konstytucyjna zasada postępu w gospodarce opartego na idei zrównoważonego rozwoju. Znalazła ona wyraz w Narodowym Planie Rozwoju. Rząd przyjął ją jako podstawową zasadę harmonijnego gospodarowania energią w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. (2) Pełna integracja polskiej energetyki z europejską i światową zgodnie z długookresową wizją rozwoju polskiej gospodarki i kolejnymi Narodowymi Planami Rozwoju, a zwłaszcza NPR na lata 2007–2013[254]. (3) Podstawowymi mechanizmami funkcjonowania energetyki miały być mechanizmy rynku konkurencyjnego z niezbędnymi regulacjami. (4) Wypełnienie zobowiązań traktatowych RP w określonych terminach i przyjętych wielkościach. (5) Wspomaganie OZE miało związek z włączaniem ich w system generacji rozproszonej w oparciu o mechanizmy rynkowe. (6) Autonomiczne wykonywanie zadań polityki energetycznej zgodnie z posiadanymi

[253] Tamże, s. 1440.

[254] Por. Jacek Szlachta, *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2007–2013*, „Gospodarka Narodowa" 2004, nr 9, s. 28–33, dostępne w: https://gnpje.sgh.waw.pl/Narodowy-Plan-Rozwoju-Polski-na-lata-2007-2013%2C113710%2C0%2C1.html [dostęp: 01.05.2025]. Autor uznaje NPR 2007–2013 za instrument średniookresowego programowania rozwoju Polski po jej akcesji do UE.

kompetencjami oraz przypisaną odpowiedzialnością zarówno przez administrację szczebla rządowego, jak i administrację samorządową. Wymagane było współdziałanie w rozwiązywaniu wspólnych problemów. (7) Podejmowanie przez administrację publiczną działań inspirujących i wspierających przedsiębiorstwa energetyczne. (8) Upowszechnianie idei partnerstwa publiczno-prywatnego na szczeblu regionalnym i lokalnym, zwłaszcza w przedsięwzięciach polegających na świadczeniu usług dystrybucyjnych i zapewnieniu dostaw energii oraz paliw, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju odnawialnych źródeł energii. (9) Konsekwentna realizacja zasady TPA. Uznanie tej zasady za podstawowe narzędzie demonopolizacji i liberalizacji naturalnego monopolu funkcjonowania przedsiębiorstw sieciowych. (10) Udostępnianie przez operatorów systemów przesyłowych (OSP) zdolności przesyłowych połączeń transgranicznych w formie aukcji. (11) Dokonywanie wymiany energii elektrycznej z sąsiednimi systemami elektroenergetycznymi na zasadach rynkowych – przy założeniu, że wymiana ta nie będzie negatywnie oddziaływać na sprawne funkcjonowanie krajowego systemu elektroenergetycznego. (12) Utrzymanie właścicielskiego nadzoru państwa nad podmiotami posiadającymi infrastrukturę przesyłową i przeładunkową, w tym nad OSP. (13) Realizacja doktryny polityki energetycznej „przy otwartej kurtynie". Zakładano, że polityka energetyczna powinna być prowadzona w sposób transparentny, a istotne informacje o funkcjonowaniu i rozwoju sektora energetycznego powinny pozostawać publiczne i dostępne dla inwestorów i odbiorców[255].

W dokumencie zawarto ocenę realizacji założeń dotychczasowej polityki energetycznej Polski przyjętych kolejno w 2000 i 2002 r. Podano, że program został zrealizowany jedynie w niewielkim zakresie.

Zasadniczym problemem strukturalnym polskiej gospodarki, zdiagnozowanym w tym okresie, była niska samowystarczalność energetyczna w zakresie węglowodorów. W przypadku ropy naftowej uzależnienie od dostaw zewnętrznych przekraczało 90%, przy czym ok. 94,5% surowca pochodziło z Federacji Rosyjskiej. Pomimo tak wysokiej koncentracji importu z kierunku wschodniego bezpieczeństwo państwa w tym zakresie gwarantował gdański Naftoport[256], którego nominalne zdolności przeładunkowe (34 mln ton rocznie) z powodzeniem zabezpieczały ówczesne zapotrzebowanie krajowych rafinerii, szacowane na ok. 18 mln ton. W sektorze gazu ziemnego import zaspokajał 68% krajowej konsumpcji, z czego 53%

[255] Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, dz. cyt., s. 1440.

[256] Szerzej o znaczeniu Naftoportu dla bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej do Polski w połowie pierwszej dekady XXI w.: Andrzej Wieloński, Janusz Machowski, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu" 2008, nr 10, s. 86–92, dostępne w: https://prace-kgp.uken.krakow.pl/article/download/519/445/1653 [dostęp: 17.05.2025]. Por. *Analiza sytuacji na polskim rynku ropy naftowej. Bezpieczeństwo energetyczne oraz dywersyfikacja dostaw ze źródeł nie-rosyjskich*, MDI, Warszawa 2005, dostępne w: https://www.cire.pl/pliki/2/analiza_ropy.pdf [dostęp: 01.05.2026].

stanowiły dostawy z Rosji. Za istotne osiągnięcie uznano renegocjację kontraktu jamalskiego, w wyniku której zmniejszono nadmierne wolumeny dostaw, uelastyczniono rygorystyczną klauzulę *take or pay* (bierz lub płać) oraz wydłużono horyzont czasowy umowy do 2022 r.[257] Na podstawie tych doświadczeń rząd wskazał, że sam fakt importowania paliw nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, niebezpieczeństwem jest natomiast zła struktura tego importu, nierzetelni dostawcy oraz niekorzystne klauzule kontraktowe[258].

W przypadku Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) Polska charakteryzowała się zadowalającym potencjałem wytwórczym. Z danych na 2003 r. wynikało, że moc zainstalowana przekraczała wówczas 35 tys. MW, podczas gdy maksymalne odnotowane zapotrzebowanie wynosiło nieco ponad 22 tys. MW. Zaopatrzenie odbiorców w energię elektryczną oceniano jako dobre, równocześnie zwrócono jednak uwagę na słabości infrastrukturalne polskiego systemu, w szczególności te dotyczące kondycji sieci dystrybucyjnych na obszarach wiejskich[259]. Utrzymywanie rezerw generowało koszty, które nie znajdowały uzasadnienia rynkowego.

Ocenie podlegały także działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Odnotowano w Polsce spadek emisji zanieczyszczeń, który był m.in. rezultatem działań inwestycyjnych i restrukturyzacyjnych. Administracja kontynuowała prace nad przygotowaniem systemowego rozwiązania, jakim miał być handel uprawnieniami do emisji.

Warto również nadmienić, że zmniejszenie energochłonności oraz redukcja emisji w polskiej gospodarce w początkowej fazie nie były wyłącznie efektem polityki ekologicznej, lecz w głównej mierze stanowiły wypadkową głębokich przemian makroekonomicznych i ustrojowych. Wpływ na nie miały czynniki makroekonomiczne, tj. spadek udziału w tworzeniu PKB dziedzin i technologii energochłonnych w zużyciu energii, zmiana struktury zużycia paliw (zmniejszenie zużycia węgla i zwiększenie udziału węglowodorów oraz OZE), a także zrealizowanie w sektorze mieszkalnictwa przedsięwzięć związanych z termomodernizacją[260].

Poprawa efektywności energetycznej była w dużej mierze wymuszona gwałtownym wzrostem cen paliw i energii, co wykreowało działania oszczędnościowe. Wskaźniki energochłonności i elektrochłonności Polski pozostawały na poziomie od 2,5 do 3 razy wyższym niż statystyczna średnia państw UE [261].

[257] Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, dz. cyt., s. 1455–1456.
[258] Tamże, s. 1455, 1462.
[259] Tamże, s. 1456.
[260] Tamże, s. 1458.
[261] Tamże.

Stałe monitorowanie polityki energetycznej miało stanowić ważny element weryfikacji wdrażania założonych celów. Przyznano jednak, że system monitorowania skutków tej polityki nigdy nie został zbudowany, a odstąpienie od jego budowy podyktowane było przede wszystkim wysokimi nakładami finansowymi. W obliczu tych trudności zrezygnowano z utworzenia odrębnego, wysoce kosztownego narzędzia. Zdecydowano się na rozwiązanie kompromisowe, przyjmując, że analizy i oceny funkcjonowania sektora energii będą odtąd dokonywane na podstawie dostępnych już danych statystycznych, a ciężar instytucjonalny związany z tym procesem został przeniesiony na Prezesa URE[262].

W wyniku wdrażania programów naprawczych od 1998 r. zatrudnienie w górnictwie zmniejszyło się o blisko 107 tys. osób, co stanowiło aż 43,9% ogółu zatrudnionych w tej branży. Tendencja ta utrzymała się również w 2003 r., kiedy zredukowano kolejne 4,3 tys. etatów. Równolegle wraz ze zmianą struktury zatrudnienia dokonano ograniczenia nadmiernych mocy wydobywczych, redukując zdolności produkcyjne o 8,4 mln ton. Zgodnie ze stanem na koniec 2003 r. w polskim sektorze węglowym funkcjonowało 40 czynnych kopalni. Pomimo reform wyniki finansowe netto górnictwa węgla kamiennego w latach 1998–2002 (z jednym wyjątkiem odnotowanym w roku 2001) pozostawały ujemne, przy czym zaobserwowano systematyczne zmniejszanie się poziomu generowanych strat. Funkcjonowanie oraz proces restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w analizowanym okresie wymagały zaangażowania finansowego ze strony państwa. W latach 1998–2002 bezpośrednie nakłady z budżetu centralnego osiągnęły poziom 6,5 mld zł. Główny ciężar tych wydatków (obejmujący kwotę ponad 4,3 mld zł) stanowiło finansowanie kosztów społecznych związanych z redukcją zatrudnienia, a także (ponad 1,4 mld zł) z fizyczną likwidacją jednostek wydobywczych. Pomimo postępu, jaki dokonał się w procesie restrukturyzacji, nie zdołano wyeliminować wszystkich barier. Do najpoważniejszych wciąż nierozwiązanych problemów strukturalnych zaliczono przede wszystkim wysoki poziom zobowiązań (zadłużenie), chroniczny brak płynności finansowej oraz utrzymujący się nadmierny potencjał produkcyjny[263]. W tym celu Rada Ministrów w styczniu 2003 r. przyjęła nowy program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2003–2006[264].

---

[262] Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, dz. cyt., s. 1459. Por. Waldemar Dołęga, *Analiza i ocena możliwości i skuteczności dotychczasowych regulacji prawnych w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego kraju w odniesieniu do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, „Polityka Energetyczna" 2009, t. 12, z. 2/2, s. 92–95, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-95780-29167?filename=Analysis+and+evaluation.pdf [dostęp: 19.05.2025]. Autor wskazuje na szeroki zakres kompetencji Prezesa URE, obejmujący funkcje kontrolne i monitorujące, w tym obserwację funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, analizę informacji przekazywanych przez przedsiębiorstwa energetyczne oraz ocenę warunków bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.

[263] Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, dz. cyt., s. 1459.

[264] Tamże, s. 1459.

Krajowy sektor elektroenergetyczny, tworzony przez ponad sto podmiotów gospodarczych, dysponował zadowalającym potencjałem technicznym o łącznej mocy zainstalowanej przekraczającej 35 tysięcy MW. Podsektor wytwarzania energii był wysoce zróżnicowany, a w jego skład wchodziło 17 elektrowni (bądź zespołów elektrowni), 28 elektrociepłowni, 6 pojedynczych lub zgrupowanych elektrowni wodnych, a także baza ok. 80 mniejszych samodzielnych elektrociepłowni o charakterze lokalnym i przemysłowym. Funkcję OSP w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym pełniły Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (PSE S.A.), do których ustawowych zadań należał przesył energii sieciami najwyższych napięć, obrót hurtowy oraz koordynacja wymiany transgranicznej (eksport)[265].

W obliczu zmian prywatyzacyjnych zauważono wyraźne spowolnienie, a w wielu aspektach wręcz fiasko początkowych planów. W obszarze wytwarzania moc zainstalowana w sprywatyzowanych zakładach stanowiła zaledwie ok. 1/4 całkowitego potencjału krajowego, co oznacza, że większość mocy wytwórczych wciąż znajdowała się w jurysdykcji Skarbu Państwa. W obszarze dystrybucji udało się sprywatyzować tylko dwie z dwudziestu pięciu spółek: Górnośląski Zakład Elektroenergetyczny S.A. oraz STOEN S.A. Zwrócono również uwagę na drastyczny spadek zainteresowania zewnętrznych inwestorów partycypacją w tej gałęzi gospodarki – składane oferty kapitałowe uznawano za niesatysfakcjonujące, a planowana prywatyzacja trzech kluczowych elektrowni zawodowych nie doszła do skutku. W odpowiedzi na zahamowanie tego procesu administracja rządowa wdrożyła strategię konsolidacji, której nadrzędnym celem było wykreowanie „zasobu energetycznego Skarbu Państwa” [266]. Egzemplifikacją tych działań było utworzenie w 2004 r. struktury holdingowej BOT – Górnictwo i Energetyka S.A.

W sektorze gazownictwa dominował monopol państwowego podmiotu Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. (PGNiG S.A.), który obsługiwał ponad 96% krajowego rynku gazu[267]. Jednak pod wpływem obowiązku wdrażania prawa wspólnotowego władze zainicjowały głęboki proces unbundlingu, czyli rozdziału działalności. Polegał on na wydzieleniu ze struktury dotychczasowego giganta sześciu regionalnych spółek

[265] Tamże, s. 1459–1460.
[266] Tamże.
[267] Szerzej o liberalizacji rynku gazu jako elemencie strategii wewnętrznego rynku energii Unii Europejskiej oraz o polskim procesie rozdziału pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw energetycznych: Bartłomiej Nowak, *Liberalizacja rynku energii elektrycznej i gazu w Unii Europejskiej jako element strategii wewnętrznego rynku energii – wybrane aspekty*, „Studia Europejskie” 2006, nr 3, s. 49–70, dostępne w: https://journalse.com/pliki/pw/3-2006_Nowak.pdf [dostęp: 01.05.2026].

dystrybucyjnych oraz rozpoczęciu organizacji całkowicie niezależnego operatora systemu przesyłowego[268].

Dominująca rola PGNiG S.A., w połączeniu z poważnymi trudnościami w jej restrukturyzacji organizacyjnej i finansowej, skutecznie ograniczała rozwój mechanizmów wolnorynkowych. Skutkowało to barierami utrudniającymi możliwość wejścia na polski rynek nowych podmiotów[269]. Dla prawidłowego funkcjonowania rynku i zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw problemem były również braki w infrastrukturze technicznej. Wskazywano na pilną potrzebę rozbudowy podziemnych magazynów gazu ziemnego, której celem była możliwość gromadzenia zapasów awaryjnych[270]. W odpowiedzi na te wyzwania w styczniu 2003 r. wydzielono ze struktur PGNiG S.A. sześć samodzielnych spółek zajmujących się dystrybucją i obrotem gazem. Następnie – we wrześniu 2004 r. – w ramach nowo powstałych podmiotów dokonano kolejnego podziału, polegającego na ścisłym rozdzieleniu działalności dystrybucyjnej od obrotu gazem. Ze względu na stopień skomplikowania procesu restrukturyzacji wydzielenie ze struktur przedsiębiorstwa odrębnej spółki poszukiwawczo-wydobywczej odłożono do 2006 r.[271]

Podstawową działalnością krajowego sektora naftowego był przerób rafinacyjny ropy naftowej, jej magazynowanie oraz dystrybucja gotowych paliw ciekłych. Według danych statystycznych z analizowanego okresu potencjał wytwórczy tej branży opierał się na funkcjonowaniu 7 rafinerii ropy naftowej, których łączne moce przerobowe wynosiły od 17 do 18 milionów ton surowca w skali roku. Za kluczowy obszar logistyki, czyli przesył ropy naftowej, odpowiadał na rynku jeden wysoce wyspecjalizowany podmiot – Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń" S.A. Z kolei segment dystrybucji detalicznej tworzyła rozwinięta sieć ok. 7 tysięcy stacji paliwowych, wśród których bezdyskusyjnie dominującą pozycję rynkową zajmowały obiekty należące do PKN Orlen S.A. Kondycja ekonomiczna tej branży kształtowała się na bardzo wysokim poziomie[272].

Rada Ministrów we wrześniu 2002 r. przyjęła dokument „Strategia dla przemysłu naftowego w Polsce". Głównym celem powziętych wówczas działań było zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzmocnienie jego konkurencyjnej pozycji oraz ochrona interesów konsumentów. Efektem wdrażania programów rządowych była transformacja podmiotowa. Przedsiębiorstwa państwowe operujące w sektorze naftowym zostały w dużej mierze zrestrukturyzowane i przekształcone w spółki prawa handlowego. Wyzwaniem dla

[268] Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, dz. cyt., s. 1460.
[269] Tamże, s. 1457.
[270] Tamże, s. 1447.
[271] Tamże, s. 1460.
[272] Tamże, s. 1461.

sektora paliw ciekłych była natomiast konieczność dostosowania krajowych produktów do unijnych standardów jakościowych. Adaptacja ta wymagała pilnego wdrożenia nowoczesnych technologii przerobu ropy naftowej[273].

Sektor ciepłownictwa w Polsce charakteryzował się specyficznymi uwarunkowaniami strukturalnymi i odmienną ścieżką transformacji w porównaniu z innymi gałęziami energetyki. W przeciwieństwie do nich polskie ciepłownictwo nie zostało objęte żadnym specjalnym rządowym programem sektorowym w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji. W większości przedsiębiorstw energetyki cieplnej funkcje właścicielskie pełniły organy samorządu terytorialnego[274].

Osiągnięcie długofalowych celów strategicznych wymagało zinstytucjonalizowanego współdziałania organów państwa. Wdrażanie tych działań w horyzoncie długoterminowym (do 2025 r.) oraz w perspektywie wykonawczej ujętej w pakiety zadań (do 2008 r.) implikowało konieczność zastosowania adekwatnych narzędzi prawnych, instytucjonalnych i finansowych.

W perspektywie długookresowej za podstawę krajowego systemu wytwarzania energii uznano utrzymanie dominującej roli węgla kamiennego i brunatnego. Jednocześnie zarysowano możliwość wprowadzenia energetyki jądrowej po 2020 r. Wśród zadań wykonawczych do 2008 r. wymieniono m.in. kontynuację restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w celu poprawy jego efektywności i rentowności oraz przygotowanie rozwiązań wspierających budowę nowych mocy wytwórczych w elektroenergetyce. Rząd uznał, że w obliczu rosnącego uzależnienia całej UE od importu nośników energii polski sektor górnictwa węgla kamiennego zyskuje znaczenie geostrategiczne i powinien odgrywać bardzo istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego nie tylko w kraju, ale również w innych państwach Wspólnoty. Węgiel został określony mianem najtańszego nośnika energii pierwotnej w państwie[275].

W dokumencie założono także, że w dłuższej perspektywie państwo powinno dysponować takimi rezerwami paliw, które zapewnią ciągłość funkcjonowania gospodarki w razie przerw w dostawach. Z tego względu do 2008 r. przewidziano działania służące zarówno zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa dostaw, jak i uporządkowaniu mechanizmów reagowania kryzysowego. Obejmowały one osiągnięcie m.in. 90-dniowego poziomu zapasów paliw ciekłych oraz przygotowanie programu postępowania w sytuacjach kryzysowych na rynku naftowym[276].

[273] Tamże.
[274] Tamże, s. 1461–1462.
[275] Tamże, s. 1445–1446.
[276] Tamże, s. 1446–1447.

W zakresie zdolności transportowych i połączeń transgranicznych zakładano, że polska infrastruktura energetyczna powinna zostać przygotowana zarówno do funkcjonowania w ramach jednolitego rynku unijnego, jak i do pełnienia funkcji tranzytowych w europejskim systemie energetycznym. Zadania wyznaczone do 2008 r. obejmowały zatem m.in. usuwanie barier dla rozwoju infrastruktury sieciowej, zwiększanie wykorzystania funduszy unijnych na budowę nowych interkonektorów oraz implementację europejskich dyrektyw regulujących bezpieczeństwo dostaw gazu i energii[277].

W omawianym dokumencie zdefiniowano wzrost efektywności jako jeden z wektorów polityki zrównoważonego rozwoju. Na poziomie wykonawczym do 2008 r. przewidziano działania legislacyjne i wdrożeniowe. Wśród nich znalazło się m.in. przygotowanie rozwiązań służących implementacji dyrektywy 2002/91/WE dotyczącej charakterystyki energetycznej budynków, co należy wiązać z próbą poprawy standardów energochłonności w sektorze budowlanym oraz ze wsparciem działań termomodernizacyjnych. Równolegle wskazano na konieczność wdrożenia dyrektywy 2004/8/WE ukierunkowanej na wspieranie kogeneracji, czyli skojarzonego wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, postrzeganego jako rozwiązanie zwiększające sprawność wykorzystania paliw[278].

Długoterminowy rozwój sektora energetycznego miał zostać podporządkowany dostosowaniu źródeł spalania do zaostrzających się wymogów prawa unijnego. Politykę energetyczną wiązano zarazem z ograniczaniem jej negatywnego oddziaływania na środowisko, dlatego przewidziano podjęcie z Komisją Europejską formalnych uzgodnień dotyczących dyrektywy 2001/80/WE odnoszącej się do ograniczania emisji z dużych obiektów energetycznych. Założono także wykorzystanie narzędzi ekonomicznych i prawnych do promocji użytkowania paliw ekologicznych. Na koniec wskazano na przygotowanie i wdrożenie mechanizmów handlu przyznanymi uprawnieniami do emisji[279].

W obszarze odnawialnych źródeł energii założono wyraźne zwiększenie ich udziału w krajowym bilansie energetycznym. Rząd przyjął ilościowy cel 7,5% udziału energii elektrycznej z OZE w zużyciu energii elektrycznej w Polsce w 2010 r. Narzędziami do jego osiągnięcia do 2008 r. miało być przeprowadzenie systemowych analiz modyfikacji mechanizmów wsparcia OZE, opracowanie państwowego bilansu dostępności biomasy na cele spalania oraz zaimplementowanie dyrektywy biopaliwowej z 2003 r. do transportu drogowego. Dostrzeżono również ograniczenia dotychczasowych rozwiązań w zakresie rozwoju. Biomasa postrzegana była jako nośnik energii, którego rozwój może wzmacniać krajowe zaplecze

[277] Tamże, s. 1447–1448.
[278] Tamże, s. 1448–1449.
[279] Tamże, s. 1449–1450.

surowcowe i ograniczać zależność od części paliw konwencjonalnych. W strategii przewidywano promocję energetyki wiatrowej oraz małej energetyki wodnej jako uzupełnienie. Zastrzeżono jednak, że energetyka wiatrowa może wiązać się z dodatkowymi kosztami, ponieważ wymaga utrzymywania większych rezerw mocy, a jej znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego ma przede wszystkim wymiar lokalny[280].

Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe w sektorze paliwowo-energetycznym miały prowadzić do odejścia od dotychczasowego modelu, który był zdominowany przez państwo, na rzecz modelu rynkowego. Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego została podporządkowana dwóm podstawowym celom: ekonomicznemu i społecznemu. Z jednej strony zakładano poprawę rentowności sektora, stopniowe ograniczanie jego zobowiązań, z drugiej zaś podkreślano konieczność łagodzenia społecznych skutków restrukturyzacji zatrudnienia jako elementu sprawiedliwej transformacji[281].

Współpracę międzynarodową traktowano jako instrument służący wzmacnianiu bezpieczeństwa surowcowego i pozycji Polski w otoczeniu zewnętrznym. Polska dyplomacja miała aktywnie uczestniczyć w pracach organów UE, które na szczeblu ponadnarodowym kształtują wspólną politykę energetyczną – m.in. poprzez udział rządu w Dialogu Energetycznym pomiędzy Unią Europejską a Rosją. Rezultaty tego dialogu miały mieć decydujące znaczenie w wypracowaniu zasad bezpiecznej eksploatacji i dostaw rosyjskiej ropy oraz gazu. Postulowano także rozwój współpracy regionalnej, zwłaszcza w basenie Morza Bałtyckiego i w Europie Środkowej (Grupa Wyszehradzka)[282].

Dotychczasowe cele polityki energetycznej uznano za właściwe i społecznie akceptowalne, jednak ich realizacja wymagała stałego monitoringu i modyfikacji narzędzi. Członkostwo Polski w UE istotnie zaostrzyło wymagania, co skutkowało określeniem nowych priorytetów.

„Polityka energetyczna Polski do 2025 r." była dokumentem przejściowym[283], który porządkował doświadczenia wynikające z wcześniejszych strategii z lat 2000 i 2002 oraz był

[280] Tamże, s. 1451.
[281] Tamże, s. 1451–1453.
[282] Tamże, s. 1454–1455.
[283] Szerzej o znaczeniu i ograniczeniach „Polityki energetycznej Polski do 2025 r.": Andrzej Lisowski, *Uwagi do dokumentu „Polityka Energetyczna Polski do 2025 roku"*, „Polityka Energetyczna" 2005, t. 8, zeszyt specjalny, s. 217–231; Jan Popczyk, *Doktryna bezpieczeństwa energetycznego*, „Energetyka Cieplna i Zawodowa" 2005, nr 2, dostępne w: https://www.cire.pl/pliki/2/doktr_bezp.pdf [dostęp: 01.05.2025]. Popczyk wskazywał, że „*Polityka energetyczna Polski do 2025 roku* próbuje zerwać ze złą tradycją, która polegała na tym, że jądrem założeń polityki energetycznej czyniło się dotychczas prognozy ilościowe wzrostu zużycia paliw i energii. W warunkach rynkowych i, przede wszystkim, w sytuacji zmian strukturalnych, na które składa się także szybki postęp technologiczny, ważniejsze jest sformułowanie nowej roli państwa w obszarze polityki energetycznej, w szczególności stopniowego ograniczenia jej zakresu do spraw bezpieczeństwa energetycznego. Można uznać, że pierwszy krok został w tym zakresie już zrobiony (…)".

kontynuacją wysiłków na rzecz dostosowania krajowej polityki energetycznej do warunków członkostwa Polski w UE.

Kolejnym dokumentem poddanym analizie jest „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.", przyjęta przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 r.[284] Dokument ten stanowi ważny punkt odniesienia dla oceny kierunków rozwoju polskiej polityki energetycznej w warunkach pełnego członkostwa w UE oraz narastającej presji związanej z realizacją celów klimatyczno-energetycznych.

Polski rząd zidentyfikował strukturalny deficyt krajowego sektora energetycznego polegający na głębokiej dysproporcji pomiędzy stale rosnącym zapotrzebowaniem na energię a nieadekwatnym poziomem rozwoju infrastruktury wytwórczej oraz transportowej paliw i energii[285]. Dynamiczny rozwój gospodarczy Polski spowodował znaczący wzrost popytu na energię elektryczną, któremu towarzyszył spadek zużycia innych tradycyjnych form energii[286]. Trend ten w zestawieniu z wieloletnim niedoinwestowaniem infrastruktury przesyłowej i wytwórczej rodził uzasadnione obawy co do stabilności dostaw i wymuszał pilną rozbudowę istniejących mocy wytwórczych – co potwierdzały ówczesne prognozy pokrycia przyszłego zapotrzebowania na energię[287].

Problemy infrastrukturalne były dodatkowo spotęgowane przez niepokojące zjawiska w otoczeniu globalnym, w tym gwałtowne wahania cen surowców oraz występowanie na świecie poważnych awarii wielkich systemów energetycznych (blackoutów)[288]. Egzogeniczne zjawiska unaoczniły katastrofalne skutki gospodarcze wynikające z zaniechań w utrzymaniu ciągłości zasilania, co wymuszało konieczność redefinicji priorytetów i przyjęcia zupełnie nowego podejścia w prowadzeniu krajowej polityki energetycznej. Ryzyko wystąpienia analogicznych awarii na terytorium Polski było potęgowane przez fakt, że krajowy system elektroenergetyczny funkcjonował jako system wysoce wyizolowany, którego możliwości wymiany międzynarodowej kształtowały się na poziomie poniżej 10%[289].

Problem uzależnienia polskiej gospodarki od zewnętrznych dostaw węglowodorów opisano jako jedno z najpoważniejszych wyzwań strukturalnych państwa, mogące prowadzić do pogorszenia sytuacji odbiorców energii. Import pokrywał wówczas ponad 70% krajowego

---

[284] Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r., dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r., Warszawa, 10.11.2009, dostępne w: https://www.gov.pl/documents/33372/436746/DE_Polityka_energetyczna_ost_2030.pdf/78b689ec-62ec-af88-b0d7-decf95abdb70 [dostęp: 15.05.2025].
[285] Tamże, s. 4.
[286] Tamże, s. 6–7.
[287] Tamże, s. 11.
[288] Tamże, s. 4.
[289] Tamże, s. 9.

zapotrzebowania na gaz ziemny oraz ponad 95% zapotrzebowania na ropę naftową. W kwestii ropy naftowej rynek był zdominowany przez dostawy z jednego kierunku oraz przez jeden podmiot. Analogiczna sytuacja występowała w sektorze gazu ziemnego[290].

Obawy rządu budziło również postępujące wyczerpywanie się krajowych zasobów węgla kamiennego i brunatnego w eksploatowanych złożach. Rezerwy węgla pełniły w tamtym okresie funkcję strategicznego stabilizatora polskiego bezpieczeństwa energetycznego, dlatego też wskazano na konieczność przygotowania i rozpoczęcia eksploatacji nowych obszarów wydobywczych w perspektywie do 2030 r.[291] Paradoks tej sytuacji polegał na tym, że państwo deklarowało podejmowanie działań na rzecz ograniczenia emisji CO_2, a jednocześnie planowało rozpoczęcie eksploatacji węgla na nowych obszarach[292].

Zobowiązania międzynarodowe w zakresie ochrony środowiska, w tym przede wszystkim te dotyczące klimatu, sprawiały, że polska energetyka stanęła przed wdrożeniem rygorystycznych założeń unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego. Zobowiązania Polski wynikające z jej członkostwa w UE spowodowały przestawienia produkcji energii na technologie o niskiej emisji dwutlenku węgla[293].

W ocenie realizacji założeń w obszarze zdolności wytwórczych krajowych źródeł paliw i energii wskazano na istotne zaniechania planistyczne na szczeblu centralnym. Rząd podał, że nie zostały podjęte prace nad zintegrowaną strategią paliwowo-ekologiczno-energetyczną, co w znaczącym stopniu zdezorganizowało koordynację procesu optymalizacji kosztowej i rzeczowej przy wdrażaniu wymogów ekologicznych[294].

Nieoczekiwane konsekwencje przyniosła restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2006, która skutkowała obniżeniem zdolności produkcyjnych tego sektora. W wyniku zaniechań inwestycyjnych i redukcji zatrudnienia doszło do niekontrolowanego spadku wydobycia węgla. Zjawisko to doprowadziło do odczuwalnych napięć podażowych na krajowym rynku surowcowym i wymusiło pilne zaimplementowanie na lata 2007–2015 nowej

[290] Tamże, s. 20–21.
[291] Tamże, s. 4, 8–9, 12, 20–21.
[292] Szerzej o konieczności uruchamiania nowych złóż i budowy nowych kopalni węgla brunatnego oraz jego znaczeniu dla polskiego bezpieczeństwa energetycznego: Zbigniew Kasztelewicz, *Zasoby węgla brunatnego w Polsce i perspektywy ich wykorzystania*, „Polityka Energetyczna" 2008, t. 11, z. 1, s. 182, 198–199, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-95676-29116?filename=29116.pdf [dostęp: 04.05.2025]. Autor wskazuje, że przy utrzymaniu wydobycia wyłącznie w dotychczasowych rejonach (czynnych kopalni) poziom produkcji węgla brunatnego mógł być zachowany jedynie przez kilkanaście lat, a następnie – bez uruchomienia nowych perspektywicznych złóż takich jak Legnica–Ścinawa czy Gubin–Mosty – zacząłby spadać. Uważa również, że zadania związane z budową nowych kopalni i elektrowni na węgiel brunatny powinny zostać ujęte w rządowym programie rozwoju energetyki jako inwestycje celu publicznego.
[293] Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, dz. cyt., s. 4, 16.
[294] Tamże, s. 60.

strategii, której celem miało być ustabilizowanie wydobycia na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo energetyczne Polski[295].

W odniesieniu do sektora gazu ziemnego postulowano utrzymanie ok. 30-procentowego udziału gazu ziemnego pochodzenia krajowego w ogólnym wolumenie gazu zużywanego w Polsce. Zintensyfikowana aktywność poszukiwawczo-wydobywcza spółki PGNiG S.A. zaowocowała wzrostem krajowej produkcji surowca do poziomu 4,3 mld m³ w 2007 r.[296]

W obszarze ciepłownictwa administracja państwowa odnotowała wdrożenie rynkowego mechanizmu wsparcia czerwonych certyfikatów, którego celem była promocja wysokosprawnej kogeneracji. Działania te oceniono jednak jako niewystarczające dla stworzenia ram racjonalnej gospodarki cieplnej. Narzucony model cenowy doprowadził do trwałego zaniżania rentowności przedsiębiorstw ciepłowniczych. Dodatkowo proces planowania i rozwoju tego sektora był strukturalnie paraliżowany na szczeblu lokalnym poprzez nagminne niewywiązywanie się jednostek samorządu terytorialnego z nałożonego na nie ustawowego obowiązku opracowywania założeń do planów zaopatrzenia gmin w ciepło[297].

W celu uregulowania zasad tworzenia rezerw obowiązkowych oraz podejmowania interwencji w sytuacjach kryzysowych przyjęto Ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym. Uchwalenie prawa skutkowało pełną implementacją dyrektyw 73/238/EWG oraz 2006/67/WE, co umożliwiło Polsce spełnienie kryteriów warunkujących akcesję do Międzynarodowej Agencji Energetycznej[298]. Na koniec 2008 r. zapasy interwencyjne ropy naftowej i paliw płynnych pokrywały 96,5 dnia średniego zużycia wewnętrznego. Państwo polskie z powodzeniem sfinalizowało proces budowy wolumenu zapasów obowiązkowych o rok wcześniej, niż przewidywały postanowienia traktatu akcesyjnego[299].

W podsektorze gazu opracowano studium wykonalności terminalu LNG, a 15 grudnia 2006 r. podjęto decyzję o zlokalizowaniu tej instalacji w Świnoujściu[300]. W odniesieniu do

[295] Tamże.
[296] Tamże, s. 60– 61.
[297] Tamże, s. 62.
[298] Tamże.
[299] Tamże, s. 62–63.
[300] Por. *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015, nr ewid. 187/2014/P/13/058/KGP, s. 12, 37, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,8461,vp,10549.pdf [dostęp: 04.05.2025]. W raporcie wskazano, że w 2006 r. na zlecenie PGNiG S.A. wykonano studium wykonalności importu LNG do Polski, w którym rekomendowano Świnoujście jako lokalizację terminalu, a 15 grudnia 2006 r. zarząd PGNiG S.A. podjął decyzję o zlokalizowaniu inwestycji w tym mieście. NIK podkreśliła strategiczne znaczenie terminalu dla dywersyfikacji dostaw gazu, choć sam przebieg realizacji inwestycji oceniła krytycznie ze względu na opóźnienia oraz nieskuteczny nadzór i koordynację. Por. Ewelina Kochanek, *Terminal LNG –*

elektroenergetyki prowadzono prace nad mostem energetycznym Polska–Litwa. Projekt ten został uznany za priorytetowy w ramach transeuropejskich sieci energetycznych. Inwestycja miała przyczynić się do wzmocnienia bezpieczeństwa systemowego Polski, a także włączenia państw bałtyckich do funkcjonującego wewnętrznego rynku energii UE. Wdrożono również dyrektywę 2004/67/WE dotyczącą bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego oraz przygotowano projekt regulacji implementującej unijną dyrektywę 2005/89/WE w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Ewaluacja podjętych działań ujawniła jednak systemowe opóźnienia, w szczególności brak konkretnych propozycji rozwiązań prawnych, których celem miało być usunięcie urzędowych i prawnych barier w rozwoju infrastruktury sieciowej. Zaniechanie tych działań przyczyniło się do powolnego tempa modernizacji sieci krajowych[301].

Począwszy od 2005 r., Polska zrealizowała lub skutecznie zainicjowała większość strategicznych działań zaplanowanych w obszarze poprawy efektywności energetycznej gospodarki. Wśród podjętych działań należy wskazać m.in. wdrożenie dyrektywy 2004/8/WE ukierunkowanej na wspieranie wysokosprawnej kogeneracji. Równolegle zaimplementowano dyrektywę 2002/91/WE regulującą kwestie związane z charakterystyką energetyczną budynków. Rozpoczęto także prace legislacyjne nad wdrożeniem dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii oraz usług energetycznych. Opracowano również pierwszy Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej. Pomimo znaczących postępów odnotowano, że polska gospodarka nadal dysponowała w dużej mierze niewykorzystanym potencjałem redukcyjnym[302].

Pomimo uwzględnienia rozwoju energetyki jądrowej w polityce energetycznej administracja państwowa nie zdołała opracować kompleksowego programu w tym zakresie, a tym samym poddać go wymaganym konsultacjom społecznym. Działania edukacyjne w tym obszarze ograniczały się w dużej mierze do inicjowania dyskusji podczas specjalistycznych konferencji branżowych oraz publikowania informacji prasowych, które dotyczyły jedynie ogólnej zasadności implementacji technologii nuklearnych na terytorium Polski. Nie zrealizowano również w pełni zapowiadanej kampanii informacyjno-promocyjnej. Zaniechania te doprowadziły do wieloletnich opóźnień w procesie przygotowań do budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Decyzja o dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej stanowiła bezpośrednią odpowiedź państwa na konieczność

strategiczny element bezpieczeństwa energetycznego, „Kwartalnik Bellona" 2017, nr 3, s. 37–48, dostępne w: https://kwartalnikbellona.com/api/files/view/429988.pdf [dostęp: 04.05.2025].

[301] Ministerstwo Gospodarki, Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, dz. cyt., s. 64–65.

[302] Tamże, s. 65–66.

pogodzenia rosnącego zapotrzebowania na energię z rygorystycznymi wymogami ochrony środowiska. Energetyka jądrowa została zdefiniowana jako optymalne rozwiązanie gwarantujące stabilne dostawy energii przy jednoczesnym braku emisji dwutlenku węgla. Nadrzędnym celem polityki w tym obszarze było przygotowanie niezbędnej infrastruktury, a także stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych, które umożliwiłyby inwestorom wybudowanie i bezpieczne uruchomienie pierwszej polskiej elektrowni jądrowej do 2020 r. W tym celu administracja rządowa zaplanowała działania wdrożeniowe polegające m.in. na dokonaniu wyboru lokalizacji przyszłej elektrowni jądrowej, dostosowaniu systemu prawnego oraz stworzeniu podstaw instytucjonalnych dla programu polskiej energetyki jądrowej. Zaplanowano także realizację programów kształcenia kadr, utworzenie zaplecza badawczego oraz przygotowanie udziału polskiego przemysłu w programie energetyki jądrowej. Rozwój energetyki jądrowej uzależniony był też od poparcia społecznego[303].

W latach 2005–2008 polityka środowiskowa, w tym rozwój OZE w Polsce, obarczona była wysokimi kosztami implementacji prawa unijnego. Do 2008 r. większość krajowych przedsiębiorstw energetycznych sfinalizowała kosztowne inwestycje, których celem było dostosowanie infrastruktury do wymogów ochrony środowiska. W 2008 r. emisja dwutlenku węgla w elektrowniach i elektrociepłowniach spadła do 143,5 mln ton w porównaniu do 149,9 mln ton w 2007 r.[304]

Kwestia Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (ETS) oraz alokacji uprawnień do CO_2 stanowiła jeden z najbardziej problematycznych obszarów polskiej polityki środowiskowej i energetycznej. W latach 2003–2006 administracja państwowa wypracowała zręby krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji CO_2, dokonując transpozycji odpowiednich wytycznych UE. W następstwie decyzji Komisji Europejskiej z marca 2007 r., odnoszącej się do krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na lata 2008–2012, zredukowano dla Polski średnioroczny limit emisji CO_2 do pułapu 208,5 mln ton. Biorąc pod uwagę uwarunkowania strukturalne polskiej gospodarki, która była oparta w przeważającej mierze na spalaniu węgla, oraz brak możliwości dokonania nagłej zmiany miksu energetycznego, restrykcje narzucone przez Komisję Europejską niosły za sobą olbrzymie zagrożenia systemowe. W odpowiedzi na te restrykcje rząd polski zaskarżył decyzję Komisji Europejskiej[305]. Ostatecznie Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich w całości uchylił

[303] Tamże, s. 16–18.
[304] Tamże, s. 66.
[305] Tamże, s. 66–67.

sporną decyzję[306]. Orzeczenie pozwoliło Polsce na rewizję liczby uprawnień do emisji CO_2 przewidzianych dla polskich instalacji w okresie 2008–2012.

Sektor energetyczny nadal borykał się z gigantycznymi kosztami środowiskowymi, szczególnie górnictwo. Nakłady finansowe poniesione na rekultywację i zagospodarowanie terenów zdegradowanych działalnością przemysłową w 2006 r. zamknęły się w kwocie 69,0 mln zł, natomiast wydatki przeznaczone na usuwanie szkód górniczych wyrządzonych przez ruch zakładów górniczych na powierzchni wyniosły 315,6 mln zł. W 2007 r. wartości te wyniosły odpowiednio 73,1 mln zł oraz 275,7 mln zł[307].

W obszarze odnawialnych źródeł energii Polska wdrożyła m.in. dyrektywę 2001/77/WE poprzez mechanizm zielonych certyfikatów (świadectw pochodzenia). System ten nakładał obowiązek zakupu energii z OZE oraz umarzania certyfikatów pod groźbą dotkliwych kar finansowych i opłat zastępczych, z których środki reinwestowano w rozwój zielonej infrastruktury[308]. Natomiast w celu transpozycji dyrektywy 2003/30/WE wdrożono politykę na rzecz promowania biokomponentów w paliwach transportowych[309], wyznaczając docelowy udział na 7,1% w 2013 r., co stanowiło cel wykraczający poza minimalne ramy unijne[310].

W obszarze planowania strategicznego oraz integracji systemowej nowych mocy wytwórczych rząd wskazał na poważne zaniechania. W szczególności odstąpiono od opracowania koncepcji dotyczącej powiązania rozwoju energetyki wiatrowej z funkcjonowaniem elektrowni szczytowo-pompowych. Decyzja o rezygnacji z tego projektu została umotywowana brakiem celowości ekonomicznej, a podmioty gospodarcze w sektorze energetycznym nie wykazały zainteresowania takim modelem współpracy. Nie zrealizowano również zadania polegającego na przygotowaniu analizy przestrzennej, która miała określić optymalne lokalizacje pod inwestycje w energetykę wiatrową. Prace nad tym dokumentem zostały wstrzymane ze względu na krytyczne stanowisko tak organizacji branżowych reprezentujących sektor wiatrowy, jak i samego Ministerstwa Środowiska[311].

Państwo polskie zaplanowało dążenie do zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego, definiowanego jako rozwój, który następuje bez wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną. Wytwarzanie energii elektrycznej miało ulec strukturalnej optymalizacji poprzez rozwój produkcji w technologii wysokosprawnej kogeneracji w horyzoncie do 2020 r.

---

[306] Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, *Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba) z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07, Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2009:350, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62007TJ0183 [dostęp: 19.05.2025].
[307] Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, dz. cyt., s. 67.
[308] Tamże, s. 68.
[309] Tamże, s. 56.
[310] Tamże, s. 68.
[311] Tamże, s. 68–69.

W obszarze polityki surowcowej przewidziano ochronę strategicznych złóż węgla, takich jak „Bzie-Dębina", „Legnica" i „Gubin", przed zabudową niezwiązaną z energetyką, rezerwując je tym samym pod przyszłą eksploatację. Zaplanowano, że kapitał na rozwój państwowego sektora wydobywczego ma zostać pozyskany poprzez prywatyzację spółek węglowych.

W związku z przyjęciem pakietu klimatyczno-energetycznego administracja państwowa założyła m.in. osiągnięcie minimum 15% udziału OZE w zużyciu energii końcowej oraz 10% udziału biopaliw w rynku transportowym do 2020 r.[312]

Interesującym pomysłem był plan wybudowania średnio jednej biogazowni rolniczej w każdej polskiej gminie do 2020 r.[313] Ustawodawca postanowił także wyeliminować bariery biurokratyczne dla morskich farm wiatrowych[314].

Zaplanowano również wdrożenie zaktualizowanego modelu obrotu energią elektryczną, w tym uproszczenie procedury zmiany dostawcy energii. Za konieczne uznano przygotowanie instrumentów chroniących najuboższych konsumentów przed gwałtownymi skutkami urealnienia cen energii na wolnym rynku[315].

W ramach instrumentarium polityki ekologicznej administracja rządowa zaplanowała m.in. wprowadzenie standardów budowy nowych elektrowni w systemie przygotowania do wychwytywania CO_2[316].

„Polityka energetyczna Polski do 2030 roku" była odpowiedzią państwa m.in. na unijny pakiet klimatyczno-energetyczny. Zobowiązanie to przeorientowało polską politykę energetyczną w kierunku gospodarki niskoemisyjnej.

Dywersyfikacja źródeł wytwarzania energii miała zostać oparta na wdrożeniu energetyki jądrowej oraz obligatoryjnym zwiększeniu udziału OZE w finalnym zużyciu do 2020 r. Również poprawa efektywności energetycznej była ważnym priorytetem. Węgiel pozostawał głównym stabilizatorem bezpieczeństwa energetycznego państwa, jednak jego dalsze wykorzystanie uzależniono od wdrożenia technologii niskoemisyjnych.

Polityki energetyczne z 2005 i 2009 r. zostały opracowane po przystąpieniu Polski do UE. Akcesja miała zasadnicze znaczenie dla sposobu definiowania ich celów oraz dla logiki działania państwa w tym obszarze.

---

[312] Tamże, s. 19.
[313] Szerzej o budowie biogazowni rolniczych jako elementu lokalnego systemu gospodarki odpadami i wytwarzania energii odnawialnej: Jurand Bień, Beata Bień, *Biogazownia rolnicza elementem programu gospodarki odpadami i wytwarzania zielonej energii w gminie*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska" 2010, t. 13, nr 1, s. 17–27, dostępne w: https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-LOD7-0025-0014/c/Bien_Bien_Biogazownia_1_2010.pdf [dostęp: 28.04.2025].
[314] Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, dz. cyt., s. 19–20.
[315] Tamże, s. 22.
[316] Tamże, s. 23.

W odróżnieniu od dokumentów z okresu przedakcesyjnego strategie te zostały przygotowane z perspektywy państwa funkcjonującego wewnątrz unijnego porządku prawnego, gospodarczego i instytucjonalnego[317]. W badanym okresie polska polityka energetyczna musiała uwzględniać reguły jednolitego rynku, zobowiązania wynikające z prawa wspólnotowego oraz skutki uczestnictwa we wspólnej polityce energetycznej i klimatycznej. Szczególnie widać to w strategii z 2009 r., która została osadzona w pakiecie klimatyczno-energetycznym. Członkostwo w strukturach unijnych zmieniło pozycję Polski w procesie decyzyjnym. Uzyskała ona zdolność do współkształtowania wspólnotowej polityki klimatyczno-energetycznej, z uwzględnieniem własnych interesów oraz specyfiki krajowej gospodarki.

Strategie te wykraczały poza wymiar czysto sektorowy, ponieważ odzwierciedlały proces dostosowywania polskiej polityki energetycznej do uwarunkowań wynikających z członkostwa w UE.

Zestawienie wybranych kategorii polityki energetycznej obecnych w analizowanych dokumentach z 2005 i 2009 r. zaprezentowano w tabeli nr 10.

Tabela 10. Wybrane kategorie polityki energetycznej w dokumentach z lat 2005 i 2009

Kategoria	Polityka energetyczna Polski do 2025 r. (2005)	Polityka energetyczna Polski do 2030 r. (2009)
Integracja europejska	Pełna integracja polskiej energetyki z systemem europejskim (np. budowa konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i gazu). Wzmocnienie zdolności absorpcyjnych w zakresie wykorzystania funduszy unijnych, np. na rozwój infrastruktury przesyłowej i połączeń transgranicznych. Aktywny udział w kształtowaniu unijnej polityki energetycznej, m.in. w ramach Dialogu Energetycznego UE–Rosja. Wyodrębnienie wariantu makroekonomicznego (wariantu traktatowego) zakładającego spełnienie wymogów traktatu akcesyjnego.	Deklaracja aktywnego udziału w kształtowaniu wspólnotowej polityki energetycznej z uwzględnieniem specyfiki Polski. Założenia strategii zostają wprost podporządkowane unijnym celom 3x20. Fundusze europejskie wskazywane są jako kluczowe narzędzie warunkujące realizację polityki energetycznej.

[317] Szerzej o miejscu „Polityki energetycznej Polski do 2030 r." w ewolucji krajowej polityki energetycznej oraz jej relacji do polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej: Józef Paska, Tomasz Surma, *Polityka energetyczna Polski na tle polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna" 2013, t. 16, z. 4, s. 7 – 20, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-95973-28756 [dostęp: 04.05.2025]; *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro*, Biblioteka Regulatora, URE, Warszawa 2010, dostępne w: https://www.ure.gov.pl/download.php?id=3187&s=9 [dostęp: 04.05.2025].

Dywersyfikacja dostaw energii	Dywersyfikacja traktowana jest jako warunek bezpieczeństwa. Służy zróżnicowaniu źródeł z powodów ekonomicznych (obniżenie kosztów), naturalnych (minimalizacja skutków awarii i zrównoważenie bilansu) oraz politycznych (uniezależnienie się od dominującego dostawcy). Konieczność budowy infrastruktury technicznej umożliwiającej import gazu ziemnego drogą morską ze źródeł niedostępnych dla gazociągów – w postaci gazu skroplonego (LNG) lub sprężonego (CNG). Zaplanowano podjęcie działań rozwijających nowe zdolności przesyłowe w celu dalszej dywersyfikacji zaopatrzenia w ropę. Działania na rzecz rozwoju sieci przesyłowych prądu, gazu i ropy naftowej oraz wzmocnienia transgranicznych połączeń międzysystemowych. Aktywna polityka zagraniczna oraz bilateralna współpraca z krajami sąsiednimi na rzecz zapewnienia zdywersyfikowanych dostaw paliw.	Powiązanie dywersyfikacji nie tylko ze źródłem i kierunkami dostaw ropy, paliw ciekłych i gazu, ale również ze zróżnicowaniem technologii wytwarzania energii. Zaplanowano budowę systemu przesyłowego umożliwiającego import gazu z kierunku północnego, zachodniego i południowego, np. budowę terminalu na gaz skroplony (LNG) oraz połączenie z norweskimi złożami na szelfie. Zaplanowano sprowadzanie ropy z alternatywnych kierunków. Budowa korytarza transportowego dla ropy z regionu Morza Kaspijskiego, w tym przede wszystkim przedłużenie rurociągu Odessa–Brody do Płocka. Elementem dywersyfikacji powinno być zachęcenie polskich przedsiębiorstw do aktywnego pozyskiwania dostępu do zagranicznych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. Wsparcie rozwoju nowoczesnych technologii umożliwiających wytwarzanie paliw gazowych i płynnych z surowców krajowych, w tym poprzez zgazowanie węgla.
Węgiel	Węgiel pozostaje podstawowym paliwem do wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej. Węgiel brunatny jest uznawany za najtańszy nośnik energii pierwotnej. Zaspokojenie rosnącego zapotrzebowania na prąd będzie wymagało udostępnienia nowych złóż tego surowca oraz budowy nowych mocy wytwórczych. Dalsza redukcja kosztów wydobycia i optymalizacja zatrudnienia. Wykorzystanie nowoczesnych, czystych technologii węglowych, aby sprostać rygorystycznym normom ochrony środowiska.	Węgiel pozostaje głównym paliwem dla elektroenergetyki. Wskazano, że eksploatowane złoża węgla ulegają wyczerpaniu i konieczne będzie uruchomienie nowych do 2030 r. Rozwój energetyki węglowej uzależniono od stosowania wysokosprawnych technologii niskoemisyjnych, w tym wychwytywania i składowania dwutlenku węgla. Nowe elektrownie mają być budowane w tym standardzie. Zaplanowano prywatyzację spółek węglowych. Dopuszczono możliwość tworzenia silnych grup kapitałowych, łączących kopalnie bezpośrednio z elektrowniami.
Energetyka jądrowa	Państwo oficjalnie uznaje wprowadzenie energetyki jądrowej za celowe.	Energetyka jądrowa została podniesiona do rangi podstawowego kierunku polityki państwa.

	Uruchomienie pierwszej polskiej elektrowni jądrowej przewidywano na lata 2021–2022, uznając wcześniejszą realizację za niemożliwą ze względu na brak doświadczeń w tym obszarze oraz szacowany na 10 lat proces inwestycyjny. Proces budowy powinien zostać poprzedzony kampanią społeczną na rzecz akceptacji tego źródła energii. Rozpoczęcie debaty publicznej oraz rzetelne informowanie i edukowanie społeczeństwa o energetyce atomowej. W ramach dyplomacji zaplanowano aktywny udział Polski w pracach Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.	Zakładano uruchomienie pierwszej polskiej elektrowni jądrowej do 2020 r., a do 2030 r. udział energii jądrowej w krajowej produkcji energii elektrycznej miał przekroczyć 10%. Budowa elektrowni miała być impulsem dla gospodarki; rząd założył przygotowanie polskiego przemysłu do aktywnego udziału w jej budowie. Założono m.in. przygotowanie instytucji do nadzoru jądrowego, kształcenie kadr, wybór lokalizacji oraz rozbudowę i modernizację sieci przesyłowych. Zaplanowano konsultacje społeczne, ogólnopolską kampanię informacyjno-edukacyjną.
Odnawialne źródła energii (OZE)	OZE stają się trwałym elementem polityki energetycznej. Przyjęto wskaźnik 7,5% udziału energii elektrycznej z OZE w krajowym zużyciu energii elektrycznej brutto w 2010 r. Wykorzystanie biomasy (uprawy energetyczne, odpady rolnicze i leśne) zostało uznane za podstawowy kierunek rozwoju OZE w Polsce. Planowany jest wzrost mocy zainstalowanej w małych elektrowniach wodnych. OZE zaczęto postrzegać jako szansę na rozwój nowoczesnego przemysłu. OZE wpisują się w koncepcję generacji rozproszonej. Stanowią one w dużej mierze alternatywne, lokalne źródło zaopatrzenia, zmniejszające obciążenie i straty w dużych sieciach przesyłowych. Przeanalizowanie możliwości budowy morskich farm wiatrowych w strefie przybrzeżnej Morza Bałtyckiego.	OZE stają się jednym z podstawowych kierunków polityki energetycznej. Dokument zakłada dojście do 15% udziału OZE w końcowym zużyciu energii w 2020 r. oraz 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych. Faworyzowane mają być najbardziej efektywne technologie (m.in. biopaliwa II generacji) oraz wykorzystanie biogazu z wysypisk i oczyszczalni. Kontynuacja rozwoju elektrowni wiatrowych na lądzie oraz stworzenie odpowiednich warunków ułatwiających budowę morskich farm wiatrowych. Założono szersze wykorzystanie energii słonecznej. Rozwój polskiego przemysłu produkującego urządzenia dla energetyki odnawialnej. Wdrażanie innowacyjnych technologii zapewniających stabilną pracę całego krajowego systemu elektroenergetycznego.
Efektywność energetyczna	Promowanie urządzeń o najwyższych klasach efektywności energetycznej. Wdrożenie kompleksowych systemów zarządzania popytem na energię.	Założono, że wzrost gospodarczy powinien odbywać się bez zwiększania ogólnego zapotrzebowania na energię pierwotną. Stosowanie obowiązkowych świadectw charakterystyki energetycznej dla budynków oraz mieszkań przy wprowadzaniu ich do obrotu oraz wynajmu.

	Zakłada się rozwój kogeneracji oraz budowę nowoczesnych, wysokosprawnych bloków węglowych. Ograniczanie energochłonnych gałęzi przemysłu ciężkiego na rzecz rozwoju sektora usług oraz produkcji wyrobów wysoko przetworzonych. Przygotowanie rozwiązań systemowych, w tym usprawnienie instrumentów finansowych wspierających termomodernizację.	Wsparcie inwestycji w zakresie oszczędności energii przy zastosowaniu kredytów preferencyjnych oraz dotacji. Kampanie informacyjne i edukacyjne, promujące racjonalne wykorzystanie energii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*; Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*.

W 2005 r. działania na rzecz bezpieczeństwa dostaw skupione były na fizycznym zróżnicowaniu kierunków dostaw importu oraz na budowie infrastruktury magazynowej. W 2009 r. polityka w tym obszarze uległa rozszerzeniu o komponent dywersyfikacji technologicznej rozumianej jako wspieranie technologii pozwalających na produkcję paliw płynnych i gazowych z surowców krajowych.

W polityce z 2005 r. ewentualne uruchomienie pierwszej elektrowni jądrowej przed rokiem 2022 oceniano jako niemożliwe ze względów społecznych i technologicznych. Tymczasem w 2009 r. wdrożenie energetyki jądrowej miało być filarem zapewnienia bezpieczeństwa i redukcji emisji CO_2. Rada Ministrów przyjęła za cel uruchomienie pierwszej elektrowni jądrowej do 2020 r.

W 2005 r. polityka środowiskowa w energetyce determinowana była przede wszystkim obowiązkiem dostosowania się do wymogów traktatu akcesyjnego, w tym do redukcji emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu z dużych źródeł spalania. Cztery lata później ramy planowania strategicznego zostały zdominowane przez unijny pakiet klimatyczno-energetyczny.

Z perspektywy makroekonomicznej dokument z 2005 r. zakładał, że zmniejszenie dystansu rozwojowego do krajów wysoko rozwiniętych należy opierać na wariancie efektywnościowym, powiązanym m.in. z restrukturyzacją przemysłu. W 2009 r. założono utrzymanie zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego, czyli rozwijanie gospodarki bez generowania wzrostu zapotrzebowania na energię pierwotną.

2.4. Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza ewolucji polskiej polityki energetycznej, w ramach której dokonano weryfikacji hipotezy o braku ciągłości wdrożeniowej oraz braku politycznego konsensusu co do kształtu docelowego reżimu energetycznego

w latach 2004–2020 w Polsce, pozwoliła na sformułowanie wniosków ogólnych i szczegółowych. Biorąc pod uwagę cały badany okres, należy podkreślić, że w analizowanych dokumentach strategicznych widoczna jest stała narracja o bezpieczeństwie energetycznym, rozumianym jako stabilność dostaw, wykorzystanie krajowych surowców oraz modernizacja infrastruktury i troska o środowisko naturalne. Jednakże mimo zbieżności celów ogólnych kolejne rządy często nie uwzględniały postępów swoich poprzedników, co prowadziło do konieczności opracowywania ram polityki od początku i skutkowało powracaniem tych samych problemów przez dekady. Po drugie, w badanym okresie zauważalny jest brak spójnego reżimu energetycznego. Główną barierą transformacji okazał się brak konsensusu politycznego obejmującego cztery kluczowe komponenty: polityczny, ekonomiczny, prawny i społeczny. Skutkowało to brakiem przewidywalności dla inwestorów i spowolnieniem procesów modernizacyjnych, przez co polska transformacja energetyczna w 2020 r. wciąż znajdowała się w fazie początkowej. Po trzecie, polska polityka energetyczna kształtowała się w napięciu między silnie zakorzenionym dziedzictwem opartym na węglu (stanowiącym fundament bezpieczeństwa i tożsamości społecznej w PRL) a narastającą presją europeizacji, wymuszającą przejście ku neutralności klimatycznej.

Wśród wniosków szczegółowych należy podkreślić następujące:

(1) Model energetyczny z lat 1945–1989, w którym węgiel pokrywał ok. 96,5% zużycia energii pierwotnej (1950 r.), wywarł trwały wpływ na gospodarkę. Dominacja paliw stałych i brak dywersyfikacji m.in. poprzez rezygnację z budowy elektrowni „Żarnowiec" w 1990 r. drastycznie ograniczyły zdolności adaptacyjne państwa w okresie transformacji ustrojowej.

(2) Przełom 1989 r. zapoczątkował odejście od gospodarki centralnie sterowanej ku rynkowej, co wiązało się z urynkowieniem cen energii i powiązaniem energetyki z ochroną środowiska. Zasada ekorozwoju została wypracowana w ramach „podstolika ekologicznego" podczas Okrągłego Stołu. Należy ją uznać za bardzo ambitną, długookresową i prośrodowiskową koncepcję.

(3) W okresie przedakcesyjnym integracja z UE stanowiła czynnik porządkujący i wymuszający modernizację instytucjonalną oraz legislacyjną. Po 2004 r. polityka Polski została zdominowana przez unijne cele klimatyczno-energetyczne, jednak nie wykorzystała w pełni swojego potencjału członkowskiego w celu lepszego uwzględnienia specyfiki narodowej.

(4) Pomimo wdrożenia wybranych dyrektyw UE i uwzględnienia w procesie integracji okresów derogacyjnych w 2020 r. Polska nadal posiadała znaczny niewykorzystany potencjał w zakresie efektywności energetycznej. Przyczyną tego stanu rzeczy był dysfunkcyjny system egzekwowania celów oraz brak narzędzi ewaluacji i monitoringu wdrażanych polityk.

Analiza przeprowadzona w rozdziale drugim potwierdza, że polska polityka energetyczna w latach 2004–2020 charakteryzowała się reaktywnością wobec regulacji unijnych przy jednoczesnym braku wewnętrznej spójności i konsekwencji w realizacji krajowych strategii. Głównym czynnikiem hamującym transformację w badanym okresie był brak trwałego konsensusu politycznego co do kierunków i kształtu transformacji energetycznej w Polsce.

Rozdział III. Partie polityczne wobec polityki energetycznej Polski po akcesji do Unii Europejskiej

Rozdział trzeci niniejszej rozprawy doktorskiej obejmuje analizę sposobu, w jaki polskie partie polityczne artykułowały wyzwania polityki energetycznej w latach 2004–2019, oraz przedstawia główne osie sporów politycznych wokół zmiany kultury energetycznej w Polsce. Akcesja do UE w 2004 r. zapoczątkowała nowy etap w kształtowaniu polskiej polityki energetycznej, charakteryzujący się narastającą presją europeizacji i koniecznością stopniowego dostosowywania krajowego modelu energetycznego do ambitnych celów polityki klimatyczno-energetycznej UE[318]. Proces ten przebiegał w warunkach głębokiego zakorzenienia węglowego dziedzictwa w tożsamości politycznej i społecznej, co wyznaczało ramy debaty publicznej i programowej dotyczącej transformacji energetycznej.

Kluczowym elementem rozważań jest weryfikacja hipotezy, według której partie polityczne w Polsce w latach 2004–2029, mimo deklarowanego przywiązania do celów modernizacyjnych i integracyjnych, nie wypracowały spójnej, ponadpartyjnej wizji transformacji energetycznej, a spory polityczne wokół zmiany kultury energetycznej miały charakter strukturalny, wynikający z głębokiego zakorzenienia węglowego dziedzictwa w tożsamości politycznej i społecznej, co prowadziło do reaktywnego, a nie strategicznego kształtowania polityki energetycznej przez kolejne rządy. Punktem wyjścia badań jest twierdzenie, że brak ponadpartyjnego konsensusu w kwestii kierunków i tempa transformacji energetycznej stanowił jedną z głównych barier uniemożliwiających wypracowanie spójnego reżimu energetycznego w Polsce po 2004 r. W ramach rozdziału podjęto próbę odpowiedzi na pytania badawcze: (1) W jaki sposób rządzące partie polityczne artykułowały wyzwania transformacji energetycznej w programach wyborczych w latach 2005–2019 i czy deklaracje te znajdowały odzwierciedlenie w realizowanych politykach rządowych? (2) W jakim stopniu treść exposé premierów w latach 2004–2019 odzwierciedlała strategiczne priorytety energetyczne rządów i jak ewoluowała w czasie?

Rozdział podzielono na dwa podrozdziały. Pierwszy poświęcony został wyzwaniom rozwoju energetyki w Polsce w programach wyborczych zwycięskich ugrupowań politycznych w latach 2005–2019, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu, w jaki poszczególne

[318] Zob. Remigiusz Rosicki, *Polityka energetyczna Polski: główne problemy i prognozy*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne i Medioznawcze" 2017, nr 2, s. 59–88; Tomasz Herudziński, Piotr Swacha, *Transformacja energetyczna w Polsce…*, dz. cyt., s. 184–203; Tomasz Herudziński, Piotr Swacha, *Polacy wobec transformacji energetycznej i źródeł energii – perspektywa socjologiczna*, „Przegląd Politologiczny" 2022, nr 3, s. 81–93; Barbara Kijewska, *Problematyka energetyczna w ujęciu politycznym: kwestie energetyczne w programach politycznych*, dz. cyt., s. 1215–1227.

ugrupowania definiowały cele i priorytety polityki energetycznej oraz odnosiły się do narastających wymogów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. W drugim podrozdziale analizowano politykę energetyczną w exposé prezesów Rady Ministrów RP w latach 2004–2019, badając, w jakim stopniu kolejne rządy artykułowały strategiczne priorytety w obszarze energetyki oraz czy i w jakiej mierze deklaracje programowe przekładały się na konkretne działania polityczne.

Zrozumienie tych dwóch wymiarów aktywności partii politycznych pozwoliło ocenić, dlaczego mimo rosnącej presji europeizacji oraz kolejnych zobowiązań międzynarodowych w badanym okresie nie wypracowano trwałego konsensusu politycznego, który mógłby stanowić fundament skutecznej i spójnej transformacji energetycznej.

3.1. Wyzwania rozwoju energetyki w Polsce w programach wyborczych partii politycznych 2005–2019

Analiza partyjnych programów politycznych w polskiej politologii zajmuje bardzo ważne miejsce[319]. Programy partyjne stanowią szczególną kategorię dokumentów politycznych, ponieważ zawierają propozycje rozwiązań systemowych, które w razie wyborczego zwycięstwa danej partii mogą zostać włączone do porządku prawnego państwa. Umożliwiają one również sytuowanie partii w określonej przestrzeni ideowej i historycznej. Dodatkowo konfrontacja treści programowych z praktyką sprawowania władzy przez dane ugrupowanie pozwala ocenić wiarygodność jego deklaracji oraz stopień realizacji zapowiadanych przed wyborami zamierzeń[320].

Partie polityczne jako narzędzia obywatelskiej partycypacji stanowią immanentny element demokratycznych ustrojów państwowych. Są to dobrowolne stowarzyszenia obywateli powoływane w celu artykulacji i agregacji interesów/wartości społecznych oraz wspólnego działania ich członków. Klasyczne definicje jako konstytutywny element partii politycznej wskazują dążenia do uzyskania kontroli nad kierunkami polityki państwowej poprzez wprowadzenie swoich przedstawicieli do organów władzy. Podstawowym celem każdej partii jest zatem zwycięstwo w konkurencji z innymi ciałami politycznymi podczas elekcji: parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych. Partie przedstawiają wyborcom swoich kandydatów i manifesty wyborcze zawierające programy działania: polityczny, gospodarczy,

[319] Grzegorz Ćwiękała, *Ciągłość programowa a wizerunek partii politycznej: przypadek Unii Polityki Realnej*, „Polityka i Społeczeństwo" 2014, nr 3(12), s. 71, dostępne w: https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/polityka-i-spoeczenstwo/2014-numer-3-12/polityka_i_spoleczenstwo-r2014-t-n3_12-s70-82.pdf [dostęp: 22.08.2025].
[320] Wojciech Woźniak, *Programy polskich partii politycznych jako materiał empiryczny w badaniach dyskursu politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2017, nr 2, s. 41–43, dostępne w: https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/a7548924-1dad-4d44-8b25-8168681fb07e/content [dostęp: 22.08.2025].

społeczny. Poparcie uzyskane w wyborach daje mandat do wywierania decydującego wpływu na życie państwowe i społeczne[321].

Pojęcia programu wyborczego oraz programu partyjnego nie mają jednoznacznie określonego zakresu znaczeniowego. W polskim porządku prawnym nie istnieją przepisy regulujące zasady ich rozróżniania i stosowania[322]. Konstytucja RP posługuje się pojęciem programów partii politycznych w art. 13, zakazując istnienia partii odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk, natomiast art. 11 określa partie jako organizacje służące demokratycznemu wpływaniu na politykę państwa[323]. W konsekwencji programy partii należy traktować jako dokumenty tworzone autonomicznie przez poszczególne ugrupowania. Nie wszystkie programy partyjne powstają w ramach kampanii wyborczych, a w dowolnym okresie działalności partii[324].

W *Leksykonie politologii* program wyborczy definiowany jest następująco: „(…) wyraz określonych interesów politycznych stanowi sposób komunikacji pomiędzy podmiotami polityki. Program wyborczy to zbiór celów i zamierzeń partii i ruchów politycznych, organów władzy i administracji państwowej oraz jednostek i grup politycznych, które chcą zdobyć władzę bądź uzyskać na nią wpływ. To pewien system warunkujących się i planowych działań. Na ogół przyjmuje formę dokumentu (pisemna forma daje możliwość weryfikacji programu), w którym autorzy informują: co zamierzają zrobić, kiedy chcą to zrealizować, kto ma to zrobić, a także dlaczego (…)”[325]. Natomiast w *Słowniku polityki* program wyborczy zdefiniowano jako „dokument przedstawiający najważniejsze cele i założenia partii politycznej biorącej udział w wyborach. Dane ugrupowanie dokonuje w nim oceny sytuacji politycznej i informuje o planowanych działaniach w przypadku uzyskania wpływu na władzę. Program wyborczy koncentruje się na sprawach wewnętrznych państwa, mniej uwagi poświęcając kwestiom międzynarodowym”[326]. Według Dariusza Skrzypińskiego „program wyborczy sprowadzony jest do konkretów i obietnic, a program polityczny wpisany w merytoryczne, personalne i polityczne wymogi strategii wyborczej. Powinien to być komunikat skierowany przez dane

[321] Inka Słodkowska, *Archiwum Partii Politycznych ISP PAN w naukowej i społecznej przestrzeni komunikacyjnej*, „Kultura i Społeczeństwo” 2019, t. 63, nr 1, s. 156, dostępne w: https://czasopisma.isppan.waw.pl/kis/article/download/24/50/83 [dostęp: 24.08.2025].
[322] Patrycja Tyborowska, *Analiza programów partii politycznych jako element badań nad genezą prawa do informacji publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i samorządności w Polsce*, „Społeczeństwo i Polityka” 2023, nr 2(75), s. 79, dostępne w: https://bibliotekanauki.pl/articles/28876269.pdf [dostęp: 22.08.2025].
[323] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, art. 11 i 13, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf [dostęp: 28.04.2026].
[324] Patrycja Tyborowska, *Analiza programów partii politycznych jako element badań nad genezą prawa do informacji publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i samorządności w Polsce*, dz. cyt., s. 79.
[325] Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004, s. 349.
[326] Marek Bankowicz (red.), *Słownik polityki*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1996, s. 197.

ugrupowanie do tych wyborców, którzy są jego twardym i miękkim elektoratem i odpowiadać w maksymalnym stopniu jego potrzebom”[327].

Według Iana Budge’a program wyborczy partii politycznej jest jedynym w pełni autorytatywnym wyrazem polityki partii w danych wyborach, a zarazem jedynym regularnie tworzonym średniookresowym planem odnoszącym się do całego społeczeństwa. Z tego powodu programy wyborcze pełnią także istotną funkcję agendotwórczą w procesie politycznym. Autor uważa, że program wyborczy zajmuje centralną pozycję w kampanii, ponieważ jest punktem odniesienia dla wystąpień rzeczników partii, a także dla debaty prasowej i telewizyjnej. Program wyborczy stabilizuje zatem publicznie prezentowane stanowisko ugrupowania oraz utrudnia jego doraźne redefiniowanie w toku kampanii. Z tego powodu analiza programów wyborczych jest użyteczna, gdyż pozwala na rekonstrukcję deklarowanych celów partii, hierarchię problemów, wartości i kierunków działania właściwych poszczególnym ugrupowaniom politycznym[328].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że transformacja energetyczna pozostaje ściśle związana z dynamiką rywalizacji politycznej. Rozwój odnawialnych źródeł energii według Marion Dumas, Jamesa Risinga i Johannesa Urpelainena uwarunkowany jest długookresową konkurencją między ugrupowaniami politycznymi. Przebieg transformacji energetycznej zależy m.in. od dotychczasowej ścieżki rozwoju oraz konkurencji politycznej[329].

Znaczenie analizy programów wyborczych wynika z roli partii politycznych w kształtowaniu polityki klimatycznej. Baiba Witajewska-Baltvilka zwraca uwagę, że preferencje partii politycznych wobec polityki klimatycznej mają istotne znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze, partie polityczne i ich liderzy należą do kluczowych aktorów kształtujących polityki publiczne na poziomie krajowym i międzynarodowym, mogą więc zarówno wspierać, jak i blokować działania mitygacyjne. Po drugie, partie wpływają na postawy społeczne, ponieważ mogą uzasadniać potrzebę kosztownych lub niepopularnych instrumentów polityki klimatycznej albo przeciwnie – podważać ich zasadność[330].

Problematyka środowiskowa, klimatyczna i energetyczna coraz wyraźniej pojawia się w badaniach nad programami wyborczymi polskich partii politycznych. W literaturze

---

[327] Dariusz Skrzypiński, *Strategie partii politycznych*, [w:] Andrzej W. Jabłoński, Leszek Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002, s. 141.
[328] Ian Budge, *A New Spatial Theory of Party Competition: Uncertainty, Ideology and Policy Equilibria Viewed Comparatively and Temporally*, „British Journal of Political Science” 1994, t. 24, nr 4, s. 449–450, 455–456.
[329] Marion Dumas, James Rising, Johannes Urpelainen, *Political Competition and Renewable Energy Transitions over Long Time Horizons: A Dynamic Approach*, „Ecological Economics” 2016, t. 124, s. 175–176, 181–184, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.01.019 [dostęp: 13.08.2025].
[330] Baiba Witajewska-Baltvilka, *Political Parties and Climate Change Policy: Why Do Parties Sometimes Talk about It, but Sometimes Keep Silent*, „IBS Working Paper” 2018, nr 5, s. 4, dostępne w: https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/09/IBS_Working_Paper_05_2018.pdf [dostęp: 27.08.2025].

porównawczej wskazuje się, że kwestie środowiskowe stopniowo zaczęły zajmować trwałe miejsce w programach wyborczych partii politycznych w Europie. Judith Derndorfer, Roman Hoffmann i Hendrik Theine, opierając się na danych z *Manifesto Project*, przeanalizowali europejskie programy wyborcze pod kątem obecności problematyki środowiskowej oraz jej powiązań z innymi obszarami polityki, zwłaszcza z kwestiami społecznymi i gospodarczymi. Przytoczone przez autorów dane pokazują, że choć znaczenie problematyki środowiskowej rosło systematycznie od drugiej połowy XX w., to nadal pozostawało mniejsze niż znaczenie kwestii gospodarczych i społecznych. Autorzy podkreślają jednocześnie, że zagadnienia środowiskowe nie występują w programach w oderwaniu od innych obszarów polityki. Łączą się z problematyką gospodarczą oraz wymiarem technologicznym, co świadczy o ich zakorzenieniu w szerszych sporach dotyczących kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego państw[331]. Na tym tle Polska jawi się jako państwo o relatywnie słabej obecności kwestii środowiskowych w programach wyborczych. Według badaczy w latach 2000–2018 udział treści środowiskowych w polskich programach wyborczych wynosił ok. 2%, podczas gdy w przypadku Czech i Słowacji był on wyższy i można go oszacować odpowiednio na ok. 4–5% oraz 3–4%[332].

Analizy poświęcone stanowiskom partii wobec technologii energetycznych wskazują, że ugrupowania polityczne formułują zróżnicowane i zmienne w czasie oceny dotyczące odnawialnych źródeł energii, energetyki jądrowej i paliw kopalnych. Pozwala to na stwierdzenie, że problematyka klimatyczna i energetyczna stała się ważnym elementem treści programowych partii oraz istotnym polem rywalizacji politycznej[333].

W polskiej literaturze przedmiotu problematyka obecności zagadnień klimatyczno-energetycznych w programach partii politycznych była podejmowana m.in. w odniesieniu do polityki energetycznej, bezpieczeństwa energetycznego, transformacji energetycznej, odnawialnych źródeł energii, roli węgla w krajowym miksie energetycznym, stosunku partii do polityki klimatycznej UE oraz do wątków środowiskowych. Ustalenia poczynione przez polskich badaczy mogą stanowić punkt odniesienia dla niniejszej analizy.

Piotr Swacha, Zbigniew M. Karaczun i Daria Murawska badali, w jaki sposób polskie partie parlamentarne odnosiły się w swoich programach wyborczych do polityki klimatycznej

---

[331] Judith Derndorfer, Roman Hoffmann, Hendrik Theine, *Integrating Environmental Issues within Party Manifestos: Exploring Trends across European Welfare States*, [w:] Mi Ah Schoyen, Bjørn Hvinden, Merethe Dotterud Leiren (red.), *Towards Sustainable Welfare States in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2022, s. 80–82, 90–95, 101–102, dostępne w: https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781839104633/book-part-9781839104633-14.xml [dostęp: 30.08.2025].

[332] Tamże, s. 93–94.

[333] Por. Nicolas Schmid, *A Comparative and Dynamic Analysis of Political Party Positions on Energy Technologies*, „Environmental Innovation and Societal Transitions" 2021, t. 39, s. 206–208, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.04.006 [dostęp: 27.08.2025].

UE oraz czy zmiany tych stanowisk należy interpretować jako przejaw europeizacji polskiej polityki klimatycznej. Analizie poddali 26 programów wyborczych z lat 2005–2019[334], a więc okresu od pierwszych wyborów parlamentarnych po akcesji Polski do UE do wyborów z 2019 r.[335] Z analizy tej wynika, że polska polityka klimatyczna podlegała procesowi określanemu przez autorów jako „pragmatyczna i opóźniona europeizacja"[336]. Proces ten przebiegał w trzech głównych etapach: w latach 2007–2011, w 2015 oraz w 2019 r.

W 2011 r. po raz pierwszy sprawy klimatyczne zaczęły pojawiać się coraz wyraźniej w programach wyborczych partii parlamentarnych. Impulsem były przede wszystkim działania UE i spór wokół pakietu klimatyczno-energetycznego. Autorzy wskazują, że zarówno PiS, jak i PO krytykowały wówczas rozwiązania wynikające z polityki klimatycznej UE, głównie ze względu na potencjalne wysokie koszty dla polskiej gospodarki i sektora energetycznego[337].

W drugiej fazie stanowiska partii wobec polityki klimatycznej zaczęły się powoli zmieniać, choć trudno mówić jeszcze o wyraźnym zwrocie proklimatycznym. Najbardziej widoczne było to w programach ugrupowań centrowych, lewicowych i opozycyjnych. Autorzy zwracają uwagę, że główna partia koalicji rządzącej, tj. PO, w latach 2007–2015 zaczęła odchodzić od wcześniejszej krytyki unijnego pakietu klimatycznego. Natomiast PiS nie powtórzyło już stanowiska podważającego wpływ działalności człowieka na zmiany klimatu[338].

W ostatnim okresie (2019) kwestie klimatyczne były już wyraźnie obecne w programach partii politycznych. Jednocześnie problematyka klimatyczna zaczęła w większym stopniu różnicować stanowiska ugrupowań politycznych. Po jednej stronie znalazły się partie prawicowe, przede wszystkim PiS oraz Konfederacja, które krytycznie odnosiły się do zobowiązań wynikających z unijnej polityki klimatycznej. PiS postulowało ich złagodzenie, natomiast Konfederacja opowiadała się za odrzuceniem pakietu klimatycznego UE. Po drugiej stronie znalazły się ugrupowania lewicowe i centrowe, które podnosiły argumenty na rzecz ochrony klimatu, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz odchodzenia

[334] W pierwszym etapie badania autorzy przeprowadzili jakościową analizę treści 26 programów wyborczych partii parlamentarnych z lat 2005–2019. Jednostką obserwacji były quasizdania, które po przeprowadzeniu badania pilotażowego przyporządkowano do autorskiego klucza kodowego obejmującego czternaście kategorii tematycznych. Uwzględniały one m.in. stosunek do dalszego wydobycia węgla, rozwój OZE, poprawę efektywności energetycznej, redukcję emisji CO_2, energetykę jądrową i gaz ziemny. W drugim etapie autorzy wykorzystali analizę sieci społecznych, aby pokazać powiązania między partiami deklarującymi podobne stanowiska klimatyczne w poszczególnych latach wyborczych (Piotr Swacha, Zbigniew M. Karaczun, Daria Murawska, *The Europeanization of Polish Climate Policy*, „Ekonomia i Środowisko" 2022, nr 4(83), s. 66–67, dostępne w: https://ekonomiaisrodowisko.pl/journal/article/download/482/483/2258 [dostęp: 22.09.2025]).
[335] Piotr Swacha, Zbigniew M. Karaczun, Daria Murawska, *The Europeanization of Polish Climate Policy*, dz. cyt., s. 65–66.
[336] Tamże.
[337] Tamże, s. 65, 70.
[338] Tamże, s. 70–72.

od paliw kopalnych[339]. Warto zwrócić uwagę, że po raz pierwszy w programach trzech partii parlamentarnych pojawił się postulat wykluczenia węgla jako źródła energii. Według autorów dotyczyło to Koalicji Obywatelskiej, Lewicy oraz Polski 2050[340].

Równie interesującą perspektywę badania programów wyborczych polskich parlamentarnych partii politycznych w latach 2005–2019 zaproponował Piotr Swacha. Autor włączył do korpusu badawczego postulaty bezpośrednio odnoszące się do polityki klimatycznej oraz te, których realizacja mogłaby oddziaływać na klimat, nawet jeśli nie były formułowane wprost jako element tej polityki. Na tej podstawie wyróżnił cztery typy działań: mitygacyjne, adaptacyjne, otwarcie wymierzone w mitygację zmian klimatu oraz pobocznie wymierzone w mitygację. Ostatnia kategoria obejmuje postulaty, których intencja i argumentacja nie mają charakteru antyklimatycznego, ale których realizacja może negatywnie wpływać na klimat jako efekt uboczny działań podejmowanych w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego[341].

Zastosowanie takiego klucza pozwoliło autorowi na wyodrębnienie 193 postulatów odnoszących się do polityki klimatycznej lub potencjalnie oddziałujących na klimat. Najliczniejszą grupę stanowiły działania mitygacyjne, wśród których najczęściej pojawiały się postulaty dotyczące rozwoju OZE, poprawy efektywności energetycznej, zalesiania oraz ograniczenia emisyjności rolnictwa. W przypadku działań adaptacyjnych dominowała retencja wody i infrastruktura błękitno-zielona. Po stronie postulatów otwarcie wymierzonych w mitygację szczególne znaczenie miało dalsze wykorzystanie węgla w energetyce. Natomiast wśród postulatów pobocznie wymierzonych w mitygację zmian klimatu najczęściej pojawiały się: budowa nowej infrastruktury transportowej, wsparcie branży motoryzacyjnej, lotniczej i morskiej oraz wsparcie przemysłów energochłonnych – wdrożenie tych postulatów według autora mogłoby negatywnie oddziaływać na klimat[342].

Z ustaleń poczynionych przez Swachę można wnioskować, że w latach 2005–2019 kwestie klimatyczne stopniowo zyskiwały na znaczeniu w programach wyborczych polskich partii parlamentarnych, a stanowiska proklimatyczne ulegały częściowemu zbliżeniu. Jednocześnie proces ten nie prowadził do zaniku różnic ideowych, ponieważ ugrupowania centrowe i lewicowe były bardziej proklimatyczne, podczas gdy część prawicy utrzymywała sceptyczny stosunek do wybranych elementów polityki klimatycznej oraz opowiadała się za dalszym wykorzystaniem węgla w energetyce.

[339] Tamże, s. 70–73.
[340] Tamże, s. 68–73.
[341] Piotr Swacha, *Parlamentarne partie polityczne w Polsce wobec problemu zmiany klimatu*, dz. cyt., s. 214.
[342] Tamże, s. 216–218.

Wartościowym uzupełnieniem analiz dotyczących polityki klimatycznej są badania Patryka Tomaszewskiego poświęcone wątkom ekologicznym obecnym w programach wyborczych polskich partii i środowisk politycznych w kampaniach parlamentarnych 2015 r. i 2019 r. Badacz w swoich rozważaniach koncentruje się przede wszystkim na ekologii, ochronie środowiska, a także na relacji między ekologią a ekologizmem rozumianym jako ideologiczne podejście do problemów środowiskowych. Autor zastosował metodę *desk research*, analizę dyskursu oraz wyszukiwanie oparte na słowach kluczowych, uzupełnione analizą jakościową treści programów. Klucz kategoryzacyjny obejmował trzy obszary[343]: środowisko naturalne, energię i rolnictwo. Najczęściej podejmowanymi tematami były ochrona przyrody i środowiska, następnie OZE, redukcja CO_2 oraz ochrona klimatu[344].

Według Tomaszewskiego treści ekologiczne nie zawsze występowały w osobnych częściach programów, często były rozproszone w działach dotyczących rolnictwa, zdrowia, infrastruktury lub gospodarki. Najwięcej wątków ekologicznych spośród analizowanych komitetów odnotowano w programie PiS. Ustalenie to ma jednak charakter ilościowy i nie oznacza, że program PiS był najbardziej proekologiczny w sensie aksjologicznym lub ideologicznym. Hipoteza, zgodnie z którą partie lewicowe i centrowe częściej podejmują problematykę ekologiczną niż prawicowe, nie została potwierdzona. Według autora środowiska konserwatywno-liberalne i narodowe traktowały część rozwiązań proekologicznych jako hamulec wzrostu gospodarczego oraz jako lewicową agendę narzucaną przez UE[345].

Wnioski te uzasadniają potrzebę pogłębionej analizy programów partyjnych, wykraczającej poza samo ustalenie częstotliwości występowania określonych treści. W niniejszym badaniu punkt ciężkości został przesunięty z szeroko rozumianej problematyki ekologicznej na sposób ujmowania polityki energetycznej, a więc obszaru szczególnie istotnego z perspektywy bezpieczeństwa państwa, zobowiązań europejskich, transformacji gospodarczej oraz sporów ideologicznych dotyczących modelu rozwoju. Zastosowano metodę analizy treści, której celem była identyfikacja sposobów przedstawiania polityki energetycznej w programach wyborczych ugrupowań, które zwyciężyły w wyborach parlamentarnych i uzyskały możliwość realnego kształtowania polityki państwa. Materiał badawczy objął pięć dokumentów programowych: (1) Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości „Program 2005

[343] Zakres kategorii ekologicznych zaproponowany przez Tomaszewskiego obejmuje zagadnienia takie jak GMO, zdrowa żywność czy gospodarstwa ekologiczne. Odwołanie do tego artykułu służy przede wszystkim pokazaniu perspektywy badania wątków ekologicznych w programach wyborczych, a nie bezpośredniemu przejęciu wszystkich kategorii analitycznych autora (Patryk Tomaszewski, *Wątki ekologiczne w programach polskich środowisk politycznych w kampaniach wyborczych w latach 2015 i 2019*, dz. cyt., s. 31–35, 51–52).
[344] Tamże, s. 31–35.
[345] Patryk Tomaszewski, *Wątki ekologiczne w programach polskich środowisk politycznych w kampaniach wyborczych w latach 2015 i 2019*, dz. cyt., s. 31–55.

– IV Rzeczypospolita – sprawiedliwa dla wszystkich" z 2005 r[346]. (2) Program wyborczy Platformy Obywatelskiej „Polska zasługuje na cud gospodarczy. Program wyborczy Platformy Obywatelskiej. BY ŻYŁO SIĘ LEPIEJ. WSZYSTKIM!" z 2007 r.[347]. (3) Program wyborczy Platformy Obywatelskiej „Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011"[348]. (4) Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości „Myśląc Polska. Konwencja programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy. Katowice, 3–5 lipca 2015 r. Materiały konferencyjne" z 2015 r.[349] (5) Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości „Polski model państwa dobrobytu" z 2019 r.[350]

Taki dobór materiału wynika z założenia, że programy ugrupowań zwycięskich mają szczególne znaczenie analityczne, ponieważ formułowane są przez partie polityczne uzyskujące mandat do sprawowania władzy. Ugrupowania te mają największą możliwość przekładania deklaracji programowych na decyzje. Z tego względu analizą nie zostały objęte wszystkie ugrupowania uczestniczące w wyborach. Przyjęte rozwiązanie ogranicza wprawdzie zakres badania do wybranej części sceny partyjnej, ale lepiej odpowiada celowi, którym jest sposób ujmowania polityki energetycznej przez ugrupowania realnie kształtujące kierunki polityki państwa.

Dobór analizowanych programów został powiązany z wynikami wyborów parlamentarnych, ponieważ to one przesądzały o możliwości utworzenia rządu lub uzyskania dominującej pozycji w procesie formowania gabinetu. W badanym okresie szczególne znaczenie miały programy ugrupowań, które zwyciężyły w wyborach do Sejmu i następnie tworzyły lub współtworzyły rząd.

Wybory do Sejmu VII kadencji odbyły się 9 października 2011 r. przy frekwencji wynoszącej 48,92%. Tak jak w poprzednich wyborach, obowiązywał pięcioprocentowy próg wyborczy dla komitetów partyjnych oraz ośmioprocentowy dla koalicji (z wyjątkiem komitetów mniejszości narodowych). Największą reprezentację parlamentarną uzyskała Platforma Obywatelska RP, zdobywając 207 mandatów, natomiast Prawo i Sprawiedliwość wprowadziło do Sejmu 157 posłów. W Sejmie znalazły się również: Ruch Palikota

[346] Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich. Program 2005*, dostępne w: https://pislegionowo.pl/Pliki/Dokumenty_PiS/program_2005.pdf [dostęp: 27.09.2024].
[347] Platforma Obywatelska, *Program PO. Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!*, Warszawa 2007, dostępne w: https://mamprawowiedziec.pl/file/14512 [dostęp: 27.09.2024].
[348] Platforma Obywatelska, *Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011*, dostępne w: https://demagog.org.pl/wp-content/uploads/2020/07/Program_PO_100dpi.pdf [dostęp: 27.09.2024].
[349] Prawo i Sprawiedliwość, *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Katowice, 3–5.07.2015, Archiwum Partii Politycznych ISP PAN, sygn. APP ISP PAN, 1.72/15, dostępne w: https://app.isppan.waw.pl/wp-content/uploads/2024/04/1.72.15.1.pdf [dostęp: 28.01.2025].
[350] Prawo i Sprawiedliwość, *Program Prawa i Sprawiedliwości 2019. Polski model państwa dobrobytu*, Archiwum Partii Politycznych ISP PAN, sygn. APP ISP PAN, 2.2.10/2, dostępne w: https://app.isppan.waw.pl/wp-content/uploads/2024/04/2.2.10.2.1.pdf [dostęp: 28.01.2025].

z 40 mandatami, Polskie Stronnictwo Ludowe z 28 mandatami oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej z 27 mandatami. Jeden mandat przypadł Komitetowi Wyborczemu Wyborców „Mniejszość Niemiecka”[351].

Kolejne wybory do Sejmu zostały przeprowadzone 21 października 2007 r. i odbyły się przy wyraźnie wyższej niż dwa lata wcześniej frekwencji, która wyniosła 53,88%. Obowiązywał, podobnie jak w wyborach z 2005 r., pięcioprocentowy próg wyborczy dla komitetów partyjnych oraz ośmioprocentowy dla koalicji (przy zwolnieniu komitetów mniejszości narodowych z tego wymogu). Największą reprezentację w Sejmie uzyskała Platforma Obywatelska RP, zdobywając 209 mandatów. Drugim ugrupowaniem było Prawo i Sprawiedliwość ze 166 mandatami. Reprezentację parlamentarną uzyskały także: Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica i Demokraci SLD+SDPL+PD+UP – 53 mandaty oraz Polskie Stronnictwo Ludowe – 31 mandatów. Jeden mandat przypadł Komitetowi Wyborczemu Wyborców „Mniejszość Niemiecka”[352]. W porównaniu z wyborami z 2005 r. skład Sejmu uległ wyraźnej zmianie, ponieważ reprezentacji parlamentarnej nie uzyskały Samoobrona RP i Liga Polskich Rodzin[353].

W wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 25 października 2015 r. frekwencja wyniosła 50,92%. Najwięcej miejsc w Sejmie uzyskało Prawo i Sprawiedliwość, zdobywając 235 mandatów. Platforma Obywatelska RP otrzymała 138 mandatów, natomiast pozostałe miejsca przypadły komitetom: Kukiz’15 – 42 mandaty, Nowoczesna Ryszarda Petru – 28 mandatów oraz Polskie Stronnictwo Ludowe – 16 mandatów. Jeden mandat uzyskał także Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka”. Komitety partyjne obowiązywał pięcioprocentowy próg wyborczy, a koalicje – ośmioprocentowy. Wyjątek stanowiły komitety mniejszości narodowych[354].

Wybory do Sejmu w 2019 r. odbyły się 13 października przy frekwencji wynoszącej 61,74% – najwyższej spośród analizowanych elekcji. Mandaty uzyskało pięć komitetów. Najwięcej miejsc w Sejmie zdobyło Prawo i Sprawiedliwość – 235 mandatów. Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni uzyskała 134 mandaty, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 49

[351] Państwowa Komisja Wyborcza, *Obwieszczenie z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.*, Dz.U. 2011 nr 218, poz. 1294, s. 12566–12567, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2011218129401.pdf [dostęp: 29.08.2025].
[352] Państwowa Komisja Wyborcza, *Obwieszczenie z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.*, Dz.U. 2007 nr 198, poz. 1438, s. 13685–13687, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2007198143801.pdf [dostęp: 13.08.2025].
[353] Państwowa Komisja Wyborcza, *Obwieszczenie z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.*, dz. cyt., s. 13685–13687.
[354] Państwowa Komisja Wyborcza, *Obwieszczenie z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r.*, Dz.U. 2015, poz. 1731, s. 1, 3–4, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2015000173101.pdf [dostęp: 29.08.2025].

mandatów, Polskie Stronnictwo Ludowe – 30 mandatów, a Konfederacja Wolność i Niepodległość – 11 mandatów. Jeden mandat przypadł Komitetowi Wyborczemu Wyborców „Mniejszość Niemiecka”[355].

Jednostką analizy był wyodrębniony fragment tekstu zawierający odniesienie do określonego zagadnienia polityki energetycznej. Za jednostkę analizy przyjmowano spójny semantycznie segment tekstu, obejmujący od jednego do kilku zdań, o ile tworzyły one jednolitą treść problemową. W badaniu zrezygnowano z przyjęcia akapitu jako jednostki analizy, ponieważ programy wyborcze cechowały się zróżnicowaniem strukturalnym i odmiennym sposobem prezentowania treści. Poszczególne zagadnienia były ujmowane w różny sposób, m.in. jako odrębne części programu, elementy szerszych bloków tematycznych, a niekiedy łączono kilka problemów w obrębie jednego akapitu. Takie rozwiązanie pozwoliło dostosować procedurę analityczną do zróżnicowanej struktury badanych dokumentów, a zarazem zachować porównywalność wyników między programami.

Na podstawie wstępnej analizy materiału oraz literatury dotyczącej polityki energetycznej opracowano schemat kodowania obejmujący cztery główne kategorie analityczne: (1) bezpieczeństwo energetyczne; (2) transformację energetyczną; (3) regulacje rynkowe i prawne oraz (4) aspekty instytucjonalne.

Każda z kategorii została dodatkowo doprecyzowana poprzez zestaw subkodów, umożliwiających bardziej szczegółową identyfikację treści wypowiedzi. W ramach kategorii bezpieczeństwa energetycznego wyróżniono m.in. odniesienia do stabilności dostaw surowców, dywersyfikacji źródeł energii oraz dostępności energii dla obywateli. Kategoria transformacji energetycznej obejmowała odniesienia do odnawialnych źródeł energii, energetyki jądrowej, dekarbonizacji oraz ograniczania emisji. W kategorii regulacji rynkowych i prawnych kodowano odniesienia do polityki energetycznej UE, planów strategicznych oraz rozwiązań legislacyjnych, natomiast w kategorii aspektów instytucjonalnych uwzględniono odniesienia do roli administracji publicznej oraz organów regulacyjnych. Proces kodowania polegał na przypisywaniu poszczególnym fragmentom programów wyborczych odpowiednich kodów analitycznych, a następnie na agregacji wyników w formie macierzy kodów, umożliwiającej porównanie częstotliwości występowania poszczególnych kategorii w kolejnych wystąpieniach premierów.

[355] Państwowa Komisja Wyborcza, *Obwieszczenie z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r.*, Dz.U. 2015, poz. 1731, s. 1, 3–4, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2015000173101.pdf [dostęp: 29.08.2025].
Państwowa Komisja Wyborcza, *Obwieszczenie z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.*, Dz.U. 2019, poz. 1955, s. 1–3, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2019000195501.pdf [dostęp: 29.08.2025].

Rzetelność kodowania wzmacniano poprzez zastosowanie ustrukturyzowanego schematu kodowania (*codebook* zamieszczony w załączniku nr 1), obejmującego kody główne oraz subkody wraz z ich definicjami operacyjnymi. Procedura analizy miała charakter sekwencyjny, obejmowała wstępną lekturę materiału, wyodrębnienie segmentów tekstu, przypisanie im kategorii analitycznych, a następnie ponowną weryfikację wcześniej zakodowanego materiału.

Biorąc pod uwagę ograniczoną liczbę próby badawczej, obejmującą pięć programów wyborczych, odstąpiono od wykorzystania specjalistycznego oprogramowania do jakościowej analizy danych, takiego jak MAXQDA czy NVivo. W tej sytuacji wykorzystanie specjalistycznego oprogramowania mogłoby prowadzić raczej do nieproporcjonalnego rozbudowania procedury badawczej i nadania jej nadmiernie technicznego charakteru, niewspółmiernego do skali badanego materiału. Wybór manualnej procedury kodowania należy zatem uznać za rozwiązanie adekwatne do wielkości korpusu oraz celów badania. W celu zwiększenia wiarygodności wyników zastosowano procedurę kontroli stabilności kodowania (*intra-coder reliability*), polegającą na ponownym przeglądzie i weryfikacji wcześniej zakodowanego materiału na dalszym etapie analizy. Procedura ta umożliwiła ocenę, czy poszczególne segmenty tekstu przypisane do kategorii analitycznych pozostały spójne w czasie, a także czy operacyjne definicje kodów były interpretowane i stosowane w sposób konsekwentny.

Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości „Program 2005 – IV Rzeczypospolita – sprawiedliwa dla wszystkich" z 2005 r. liczy 144 strony i składa się z części wprowadzającej oraz jedenastu rozdziałów tematycznych poświęconych kolejno zagadnieniom: państwa, bezpieczeństwa, polityki zagranicznej, gospodarki, rodziny, zdrowia, edukacji, kultury, polityki społecznej, rolnictwa i sportu.

We wstępie do programu prezes PiS Jarosław Kaczyński opisuje go jako integralny i całościowy projekt przebudowy państwa polskiego oraz życia społeczno-gospodarczego. Punktem wyjścia i głównym uzasadnieniem jego powstania było przekonanie, że Polska po 1989 r. nie zerwała definitywnie z dziedzictwem PRL, co doprowadziło do ukształtowania się „ustrojowej hybrydy" określanej mianem postkomunizmu. Przyczyną trudnej sytuacji państwa miały być błędy popełnione w okresie transformacji ustrojowej, przede wszystkim wynikające z „polityki kontynuacji"[356]. Zdaniem Kaczyńskiego wolna Polska przejęła po systemie komunistycznym nie tylko dawny aparat urzędniczy, ale również nieformalne grupy interesów, wyrosłe z powiązań dawnych służb specjalnych ze światem przestępczym[357]. Kaczyński

[356] Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich. Program 2005*, dz. cyt., s. 7.
[357] Tamże, s. 10.

przedstawił obywatelom alternatywę, w ramach której społeczeństwo powinno zdecydować, czy utrzymać dotychczasowy kierunek polityki, prowadzący – w jego ocenie – do pogłębiania kryzysu, czy też wybrać drogę „sprawiedliwości i rozwoju”[358]. Ostrzegł przy tym, że kontynuacja dotychczasowej polityki może skutkować peryferyzacją gospodarki, osłabieniem państwa oraz być zagrożeniem dla podstaw bytu narodowego. Aparat państwowy został w programie przedstawiony jako niewydolny, upartyjniony, opieszały i podatny na wpływy silnych grup interesu, co miało prowadzić do braku przejrzystych reguł w funkcjonowaniu państwa. Obywatele w tym układzie zostali pozbawieni „jasnych reguł gry” i ochrony swoich praw[359]. W konsekwencji ciężar transformacji ustrojowej i kosztów działania państwa ponosić miała większość społeczeństwa, podczas gdy największe korzyści przypadały wąskiej, niesprawiedliwie uprzywilejowanej elicie.

Koncepcja nowej umowy społecznej była bardzo ważnym elementem programu PiS oraz podstawowym warunkiem jego realizacji. Miała być ona oparta na idei, w ramach której „ze wzrostu gospodarczego muszą korzystać wszyscy Polacy, nie tylko wąska grupa najbogatszych”[360]. Zakładano, że zawarcie nowej umowy społecznej doprowadzi do budowy IV Rzeczypospolitej, która była przedstawiana jako państwo sprawiedliwe, silne i opiekuńcze. Istotnym elementem legitymizującym program wyborczy miało być także poparcie Lecha Kaczyńskiego – kandydata na urząd Prezydenta RP. Zapowiedź wdrażania założeń programu po ewentualnym zwycięstwie wyborczym wzmacniała jego rangę polityczną i nadawała mu charakter projektu przewidzianego do realizacji.

Program wyborczy „Platformy Obywatelskiej Polska zasługuje na cud gospodarczy. Program wyborczy Platformy Obywatelskiej. BY ŻYŁO SIĘ LEPIEJ. WSZYSTKIM!” z 2007 r. liczy 90 stron. Dokument otwiera spis treści, po którym zamieszczono dwa teksty o charakterze wprowadzającym: autorstwa Donalda Tuska – *Polska zasługuje na cud gospodarczy* – oraz Bronisława Komorowskiego – *Wstęp do Programu PO*. Dalej umieszczono deklarację ideową Platformy Obywatelskiej. Główna część programu została podzielona na 12 rozdziałów tematycznych. Obejmują one kolejno: kwestie państwa, bezpieczeństwa, własności, finansów i gospodarki, zdrowia, polityki społecznej, edukacji, polityki regionalnej, wsi, mediów elektronicznych, kultury oraz miejsca Polski w UE.

Tekst przewodniczącego PO Donalda Tuska – *Polska zasługuje na cud gospodarczy* – ma przede wszystkim charakter mobilizacyjny. Wybory parlamentarne z 2007 r. przedstawił jako moment przełomowy, porównywalny z 1989 r. i referendum akcesyjnym Polski do UE.

[358] Tamże, s. 7.
[359] Tamże, s. 8.
[360] Tamże, s. 11.

Decyzja wyborcza – według Tuska – to wybór pomiędzy zachodnioeuropejskim poziomem życia, sprawnym państwem i demokratycznymi standardami a kłótniami, bałaganem i wschodnioeuropejskim modelem demokracji[361]. Ważnym elementem analizowanego tekstu jest idea polskiego cudu gospodarczego, która ma zostać zoperacjonalizowana poprzez projekt Narodowego Programu Wielkiej Budowy. Autor postulował wypracowanie szerokiego konsensusu politycznego umożliwiającego strukturalną modernizację państwa. Wśród oczekiwanych rezultatów wymienił m.in. rozbudowę infrastruktury, niwelowanie dysproporcji rozwojowych na obszarach wiejskich, systemową reorientację edukacji i systemu ochrony zdrowia oraz deregulację. Lider PO przekonywał, że nadrzędnym celem całej klasy politycznej powinien być „zachodnioeuropejski dostatek i stabilność"[362].

Uzupełnieniem tego tekstu jest *Wstęp do Programu PO* Bronisława Komorowskiego, pełniącego wówczas funkcję wiceprzewodniczącego PO. Autor przypomina, że Polska odzyskała niepodległość dzięki odwadze ruchu NSZZ „Solidarność" oraz mądrości obywateli. Do narodowych sukcesów zalicza budowę demokratycznego i niepodległego państwa wolnorynkowego oraz przyjęcie przez Polskę prozachodniej i proeuropejskiej orientacji. Jednocześnie zaznacza, że choć w procesie transformacji nie ustrzeżono się „potknięć i błędów", to główny kierunek obranych wówczas przemian był „zdecydowanie słuszny"[363]. Komorowski wskazał na istotny punkt odniesienia – poziom życia w zamożnych krajach zachodniej Europy. Zwrócił też uwagę na szansę, jaką był wczesny etap członkostwa Polski w UE.

Zdecydowany sprzeciw wobec polaryzacji wyraził przez odrzucenie konfrontacyjnych haseł przeciwstawiających sobie „III RP" i „IV RP", Polskę „liberalną" i „solidarną", a także przez zakwestionowanie praktyki stygmatyzowania poszczególnych grup społecznych określeniami takimi jak „ciemny lud" czy „wykształciuchy". W zamian zaproponował wizję państwa inkluzywnego, rozumianego jako dobro wspólne, którego naprawa wymaga współdziałania wszystkich obywateli[364]. Argumentował, że procesy modernizacyjne nie stoją w opozycji do polskiego dziedzictwa kulturowego, wręcz przeciwnie, powinny one przebiegać w zgodzie m.in. z polskim umiłowaniem wolności oraz z tradycyjnym systemem wartości.

Podczas gdy Komorowski pisze o ewolucyjnej naprawie Polski w poszanowaniu tradycyjnych wartości i dotychczasowego dorobku transformacji, Tusk skupia się na pragmatyzmie, postulując cud gospodarczy napędzany wielkimi inwestycjami

[361] Platforma Obywatelska, *Program PO. Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!*, dz. cyt., s. 4.
[362] Tamże, s. 4–5.
[363] Tamże, s. 6.
[364] Tamże.

infrastrukturalnymi oraz budowę państwa, które jest wolne od biurokracji i służy wyłącznie obywatelom.

Kolejnym analizowanym dokumentem jest program wyborczy Platformy Obywatelskiej z 2011 r. „Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011", który liczy 194 strony. Jego struktura obejmuje spis treści, *Słowo wstępne* Donalda Tuska, część zatytułowaną *Cztery płaszczyzny inteligentnego rozwoju* oraz cztery główne obszary programowe: Innowacyjność i kapitał społeczny, Rodzina i bezpieczeństwo, Wolny obywatel i efektywne państwo oraz Stabilna gospodarka. W programie przyjęto powtarzalny układ sekcji, tj. *Czego dokonaliśmy* i *Co zrobimy*, przez co pełni on również funkcję prezentacji osiągnięć rządu.

Słowo wstępne premiera Donalda Tuska otwierające program wyborczy PO z 2011 r. rozpoczyna się od podsumowania pierwszej kadencji jego rządu. Premier przypomniał o historycznych zobowiązaniach z 2007 r. dotyczących zmiany stylu uprawiania polityki na bardziej racjonalny, uporządkowany i pozbawiony agresji. Powołanie rządu miało być w jego ocenie realizacją „marzenia o silnej i nowoczesnej Polsce w zjednoczonej Europie"[365]. Tusk wskazał, że ówczesna kadencja rządów przypadła na wyjątkowo trudny okres światowego kryzysu gospodarczego, który ograniczał możliwości realizacji ambitnych planów modernizacyjnych[366]. Zaznaczył także, że mimo niesprzyjających warunków rząd prowadził politykę, dzięki której Polska utrzymała wzrost gospodarczy, a samo sprawowanie władzy w czasie kryzysu zostało przedstawione jako dowód kompetencji, odpowiedzialności i zdolności do dalszego rządzenia. Ważnym zabiegiem było przedstawienie PO jako formacji Nowego Centrum, które – jak podkreślał Tusk – nie sytuuje się jednoznacznie ani po prawej, ani po lewej stronie sceny politycznej. PO została przedstawiona jako partia „otwarta dla wszystkich, którym bliskie są ideały obywatelskiego państwa"[367]. Następnie premier przeszedł do określenia kierunków programowych, które mają być kontynuacją modernizacji państwa w formule „inteligentnego rozwoju". Ma się ona opierać na kreatywności, współpracy, lepszym wykorzystaniu środków unijnych oraz rozwoju opartym na wiedzy, innowacyjności i kapitale społecznym. Dodatkowo premier określił cztery zasadnicze obszary na następną kadencję. Były to: innowacyjność i kapitał społeczny, rodzina i bezpieczeństwo, wolny obywatel i efektywne państwo oraz stabilna gospodarka. Wymienił także 21 przykładowych konkretnych propozycji, które miały zaprezentować praktyczny wymiar tej wizji, m.in. wynegocjowanie ponad 300 mld

[365] Tamże, s. 10.
[366] Platforma Obywatelska, *Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011*, dz. cyt., s. 12–13.
[367] Tamże, s. 11.

zł z budżetu UE na lata 2014–2020, ponowny wzrost płac w sferze budżetowej i stworzenie rozwiązań gwarantujących Polsce wysokie przychody z wydobycia gazu łupkowego[368].

Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r. „Myśląc Polska. Konwencja programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy. Katowice, 3–5 lipca 2015 r. Materiały konferencyjne" ma charakter niestandardowy na tle klasycznych programów wyborczych. Dokument liczy 158 stron i jest zbiorem materiałów konferencyjnych z konwencji programowej Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy. Struktura dokumentu ma charakter agendowo-konferencyjny. W jego agendzie wyodrębniono 13 paneli głównych, wśród których znalazły się m.in.: Gospodarka i rozwój, Polityka energetyczna, Rolnictwo i rozwój wsi, Polityka zagraniczna, System zdrowia, Obrona narodowa, Kultura i media oraz System sprawiedliwości. Obok nich program obejmuje rozbudowaną część 36 paneli specjalistycznych. W programie wydarzenia uwzględnione zostały wystąpienia prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego, prezesa Polski Razem Jarosława Gowina oraz prezesa Suwerennej Polski Zbigniewa Ziobry[369]. Uwagę zwraca jednak brak tekstów tych wystąpień. Zazwyczaj programy wyborcze rozpoczynają się od wstępu programowego, deklaracji ideowej albo uporządkowanego przedstawienia najważniejszych założeń politycznych przez liderów partyjnych – lecz w analizowanym dokumencie nie odnotowano tych elementów. Oprócz agendy zawiera on rozwinięcie całego układu panelowego, w którym wskazano uczestników oraz szczegółowy zakres dyskusji, a miejscami także podsumowanie niektórych z nich. Dokument ten jest raczej uporządkowaną prezentacją priorytetów wyborczych niż jednolitym, klasycznie zredagowanym programem wyborczym.

Ostatnim programem wyborczym, który został poddany analizie, jest program Prawa i Sprawiedliwości z 2019 r. „Polski model państwa dobrobytu". Dokument ten liczy 232 strony i zawiera spis treści, po którym następują cztery główne części: aksjologiczna – *Wartości i zasady*, diagnostyczna – *Diagnoza*, programowo-sprawozdawcza – *Dokonania i plany* oraz końcowa – *Wyzwania*. Rozpoczyna się od deklaracji ideowej, lecz brak w nim wystąpienia lidera ugrupowania. Charakterystyczną cechą programu jest połączenie funkcji programowej i legitymizacyjnej. Z jednej strony w dokumencie sformułowano cele na kolejną kadencję, z drugiej natomiast przedstawiono dotychczasowe rządy PiS jako element procesu budowy „polskiej wersji państwa dobrobytu".

W programie wyborczym ujęto podstawy myślenia o państwie i wspólnocie politycznej, za wartości nadrzędne uznając godność człowieka, ochronę życia, wolność, solidarność,

[368] Tamże, s. 15–17.
[369] Prawo i Sprawiedliwość, *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, dz. cyt., s. 1–2.

równość, sprawiedliwość, rodzinę, naród oraz państwo[370]. Istnienie suwerennego, demokratycznego i sprawnego państwa narodowego uznano za podstawowy warunek realizacji innych wartości. Odrzucono zasady neoliberalizmu i opowiedziano się za czynną polityką gospodarczą państwa, natomiast integrację europejską ujmowano w kategoriach „Europy ojczyzn", przeciwstawianej zarówno kulturowej unifikacji, jak i erozji suwerenności państw[371].

Część diagnostyczna programu PiS z 2019 r. ma charakter polemiczny i stanowi ideowe uzasadnienie dalszych działań programowych. Dotychczasowy porządek polityczny i gospodarczy ukształtowany po 1989 r., a przede wszystkim okres sprawowania władzy przez rządy PO-PSL określono jako „system późnego postkomunizmu"[372], obciążony działalnością dawnych elit, słabością państwa, patologiami prywatyzacji, korupcją oraz silnym wpływem różnych grup interesu. Dodatkowo sformułowano zarzut socjotechnicznego i instrumentalnego sprawowania władzy, którego celem miało być utrzymanie władzy jako wartości nadrzędnej. Polityka Donalda Tuska i jego otoczenia miała być podporządkowana właśnie temu celowi. Samo rządzenie nie służyło dobru wspólnemu, lecz uprzywilejowanym grupom interesu[373].

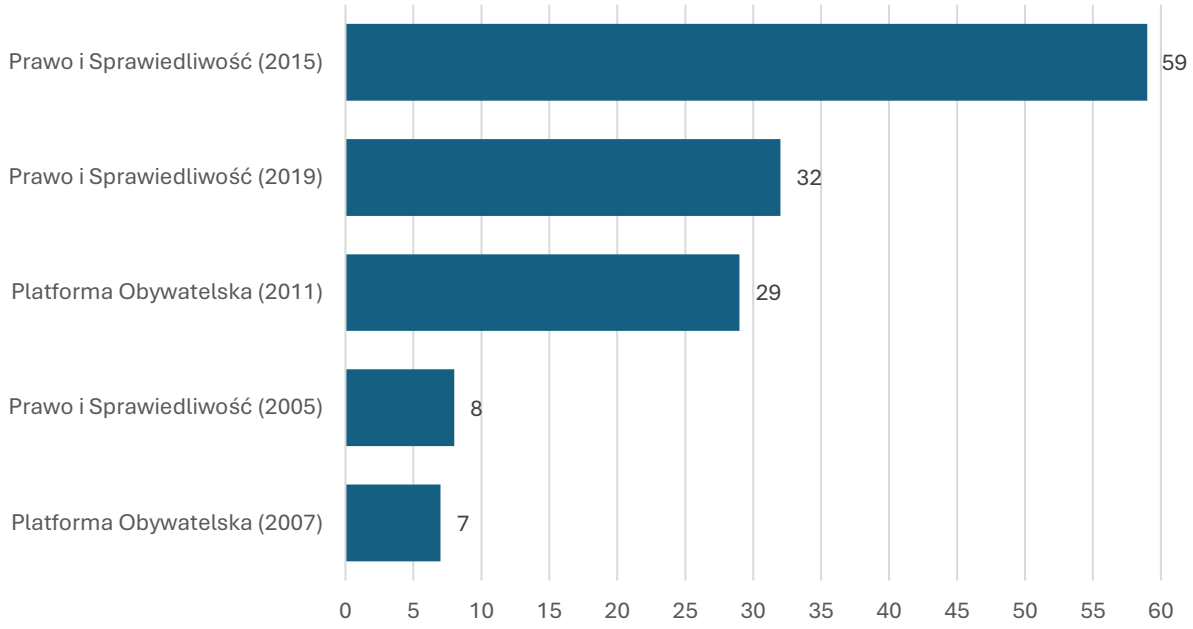
W części dotyczącej prezentacji dotychczasowych osiągnięć rządów Zjednoczonej Prawicy oraz zaplanowanych działań na nową kadencję przedstawiono wizję budowy „polskiej wersji państwa dobrobytu", której realizacja miałaby przyczyniać się do podnoszenia stopy życiowej społeczeństwa. Część ta obejmuje siedem głównych obszarów, do których należą: państwo, polityka społeczna i ochrona zdrowia, zrównoważony rozwój, edukacja i sport, ochrona środowiska, polityka zagraniczna i obronna[374]. Natomiast wśród najważniejszych osiągnięć dotychczasowych rządów Zjednoczonej Prawicy wskazano m.in. politykę społeczną (programy „Plus"), poprawę sytuacji materialnej rodzin, rekordowo niskie bezrobocie oraz budowę modelu rozwoju opartego na aktywnej roli państwa i solidaryzmie społecznym[375].

Zagadnienia odnoszące się do polityki energetycznej zajmowały w analizowanych programach wyborczych istotne miejsce, choć ich znaczenie i stopień szczegółowości wyraźnie różniły się między poszczególnymi dokumentami. W całym korpusie, obejmującym pięć programów wyborczych ugrupowań zwycięskich, wyodrębniono łącznie 135 fragmentów odnoszących się do polityki energetycznej (wykres nr 2). Świadczy to o tym, że polityka energetyczna stanowiła trwały element narracji programowej, jednak jej zakres, intensywność oraz sposób przedstawienia ulegały zmianom w czasie. We wcześniejszych programach

[370] Prawo i Sprawiedliwość, *Program Prawa i Sprawiedliwości 2019. Polski model państwa dobrobytu*, dz. cyt., s. 6–21.
[371] Tamże, s. 20.
[372] Tamże, s. 22.
[373] Tamże, s. 22–24, 27–29.
[374] Tamże, s. 5.
[375] Tamże, s. 65, 80, 209.

kwestie te były obecne w sposób ograniczony i selektywny, natomiast w późniejszych stawały się coraz bardziej rozwiniętym elementem oferty programowej.

Wykres 2. Liczba fragmentów odnoszących się do zagadnień związanych z polityką energetyczną (N=135)

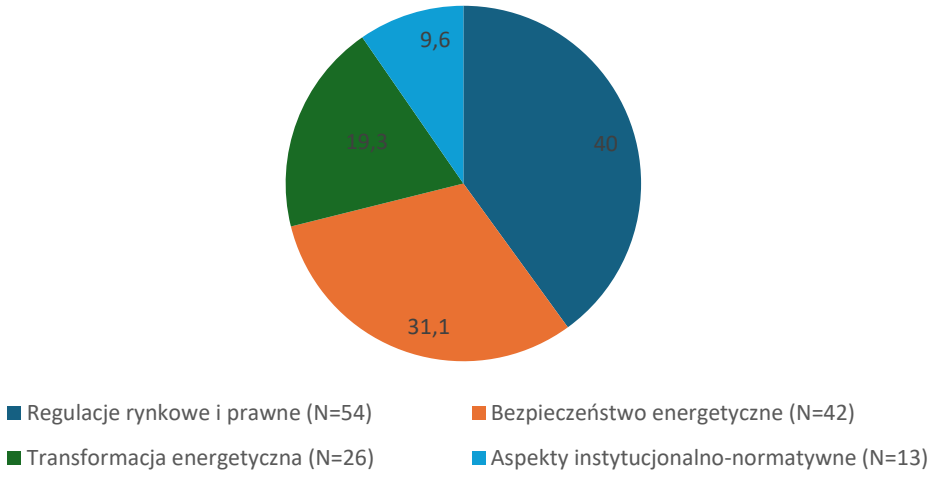


Źródło: opracowanie własne.

Największą liczbę odwołań do polityki energetycznej odnotowano w programie wyborczym PiS z 2015 r. (59 odniesień). Drugą najwyższą wartość stwierdzono w programie tego ugrupowania z 2019 r. (32 odniesienia). Nieco niższy wynik odnotowano w programie wyborczym PO z 2011 r. (29 odniesień). Najmniej odniesień wystąpiło natomiast w programach PiS z 2005 r. (8) oraz PO z 2007 r. (7).

Analiza zakodowanych fragmentów programów wyborczych wskazuje, że w całym badanym okresie podstawową ramą interpretacyjną polityki energetycznej było bezpieczeństwo energetyczne, które stanowiło ponad połowę wszystkich odnotowanych odniesień, tj. 52% (wykres nr 3).

Wykres 3. Udział procentowy kodów głównych w całym korpusie analizowanych programów wyborczych (w %)

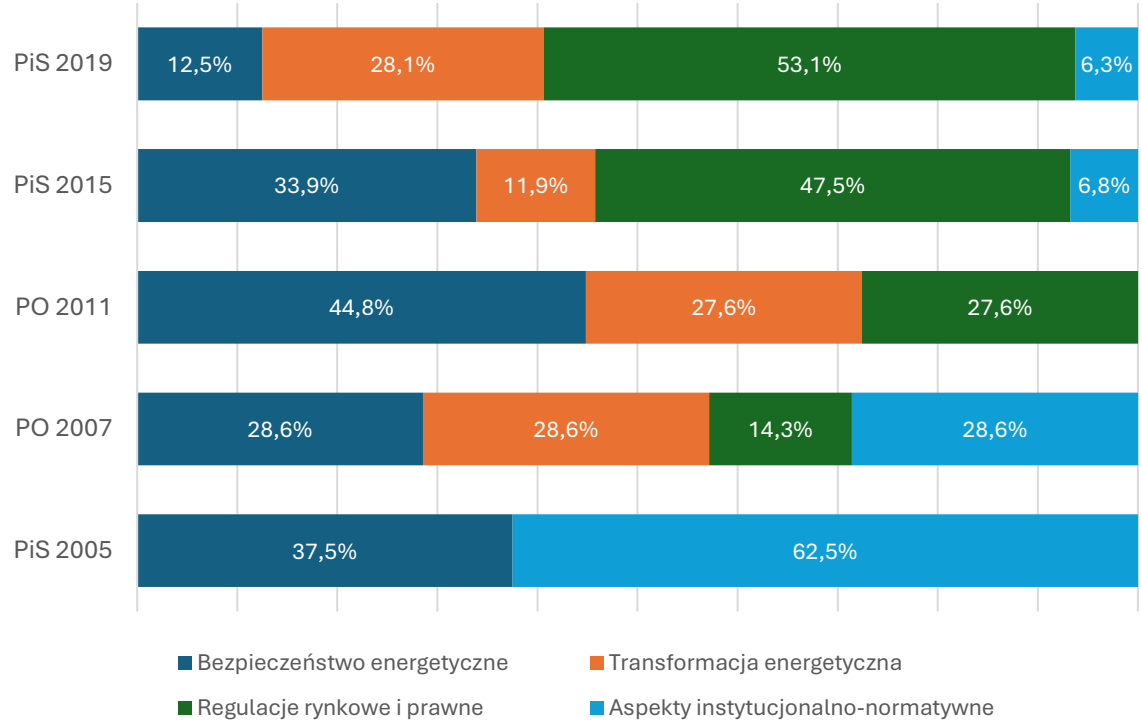


Źródło: opracowanie własne.

Rozkład kodów głównych dowodzi, że w analizowanym korpusie programów wyborczych problematyka energetyczna ujmowana była przede wszystkim w perspektywie regulacyjno-prawnej. Najliczniejszą kategorię stanowiły segmenty zakodowane jako regulacje rynkowe i prawne, które objęły 54 fragmenty, co odpowiada 40% całego korpusu. Drugą co do wielkości kategorię stanowiło bezpieczeństwo energetyczne (42 segmenty, czyli 31,1% korpusu). Wyraźnie mniejsze znaczenie miała natomiast transformacja energetyczna (26 segmentów, tj. 19,3% korpusu). Najrzadziej występowały aspekty instytucjonalno-normatywne (13 segmentów, czyli 9,6% korpusu).

Porównanie struktury kodów głównych (wykres nr 4) umożliwia rekonstrukcję hierarchii problemów energetycznych obecnych w programach wyborczych oraz identyfikację dominujących ram interpretacyjnych. Analiza ta pozwala również na sprawdzenie różnic między poszczególnymi ugrupowaniami oraz kierunków zmian w sposobie ujmowania polityki energetycznej w czasie.

Wykres 4. Udział kodów głównych w obrębie poszczególnych programów wyborczych (w %)



Źródło: opracowanie własne.

W pierwszym z badanych dokumentów, tj. w programie PiS z 2005 r., zdecydowanie dominują aspekty instytucjonalno-normatywne (62,5%) – przy istotnym, acz wyraźnie słabszym udziale bezpieczeństwa energetycznego (37,5%). Brak w nim odniesień zakodowanych jako transformacja energetyczna oraz regulacje rynkowe i prawne. Program PO z 2007 r. cechuje się znacznie bardziej zrównoważonym rozkładem kodów głównych. Bezpieczeństwo energetyczne, transformacja energetyczna oraz aspekty instytucjonalno-normatywne osiągają tu taki sam udział – po 28,6%, natomiast regulacje rynkowe i prawne – 14,3%. W programie PO z 2011 r. na pierwszy plan zdecydowanie wysuwa się bezpieczeństwo energetyczne (44,8%). Transformacja energetyczna oraz regulacje rynkowe i prawne osiągają identyczny udział (po 27,6%), natomiast aspekty instytucjonalno-normatywne nie występują. Wyraźne przesunięcie akcentów następuje w programie PiS z 2015 r., w którym dominującą kategorią stają się regulacje rynkowe i prawne (47,5%). Drugie miejsce zajmuje bezpieczeństwo energetyczne (33,9%), następnie transformacja energetyczna (11,9%) i aspekty instytucjonalno-normatywne (6,8%). W programie PiS z 2019 r. kwestie regulacyjne osiągają najwyższy udział spośród wszystkich kategorii (53,1%). Transformacja energetyczna zajmuje drugie miejsce (28,1%), bezpieczeństwo energetyczne trzecie (12,5%), a aspekty instytucjonalno-normatywne czwarte (6,3%).

W najwcześniejszych programach zwycięskich ugrupowań problematyka energetyczna pojawia się przede wszystkim w kontekście bezpieczeństwa państwa oraz kontroli nad zasobami i podmiotami uznawanymi za strategiczne. Szczególnie wyraźnie widać to w pierwszym analizowanym programie wyborczym, czyli w programie PiS z 2005 r., w którym energia została wpisana w logikę bezpieczeństwa narodowego. W dokumencie wskazano, że jednym z podstawowych celów polityki państwa powinno być „zapewnienie Polsce bezpieczeństwa w sferze energetycznej”[376]. Sektor energii został ujęty jako obszar strategiczny, w którym państwo powinno zachować trwałą kontrolę właścicielską i regulacyjną, a w przypadku PGNiG zapowiedziano nawet możliwość nacjonalizacji części majątku obejmującej EuRoPolGAZ[377]. Procesy prywatyzacyjne miały być podporządkowane kryteriom bezpieczeństwa energetycznego i gospodarczego.

Kolejnym elementem analizowanego programu jest dywersyfikacja, która występuje głównie w kontekście uniezależnienia Polski od rosyjskiego gazu. W dokumencie wskazano na zagrożenia wynikające z zależności od jednego dostawcy. Poddano krytyce zerwanie umowy na dostawy norweskiego gazu. Dywersyfikacja jest przedstawiana jako warunek suwerenności państwa.

Polityka energetyczna opisana została przez pryzmat trzech wzajemnie wzmacniających się osi: bezpieczeństwa, suwerenności oraz państwowej kontroli nad sektorem strategicznym (spółki energetyczne).

W programie wyborczym Platformy Obywatelskiej z 2007 r. politykę energetyczną przedstawiono przede wszystkim jako obszar wymagający modernizacji i urynkowienia. W dokumencie podkreślano, że „działania w tym sektorze będą prowadziły do szybkiego wzrostu konkurencji, stymulacji rozwoju rynku i tym samym racjonalizowania kosztów i cen”[378], co miałoby przyczynić się do „szybkiego wzrostu konkurencyjności całej gospodarki narodowej umożliwiającego zrównoważony rozwój Polski”[379]. Polityka energetyczna została tu zaprezentowana jako narzędzie poprawy sprawności gospodarki poprzez wzrost konkurencji, obniżenie kosztów i bardziej racjonalne zarządzanie sektorem.

W odniesieniu do bezpieczeństwa energetycznego PO proponowała jego wzmacnianie poprzez „odwołanie się do własnych zasobów oraz zwiększenie konkurencji”[380], a także przez „zwiększenie dywersyfikacji źródeł energii z wykorzystaniem potencjału krajowego”[381].

---

[376] Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich. Program 2005*, dz. cyt., s. 39.
[377] Tamże, s. 70.
[378] Platforma Obywatelska, *Program PO. Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!*, dz. cyt., s. 32.
[379] Tamże.
[380] Tamże, s. 33.
[381] Tamże.

Bezpieczeństwo energetyczne jest traktowane w sposób systemowy (oparcie energetyki na krajowych zasobach, dywersyfikacji oraz mechanizmach konkurencji).

Polityka energetyczna miała przyczyniać się do dobrze zorganizowanego i mniej zmonopolizowanego sektora energetycznego. PO postulowała „odwrócenie procesu realizowanego przez rząd, polegającego na korporatyzowaniu kompleksu paliwowo-energetycznego, zwłaszcza poprzez konsolidację elektroenergetyki i brak liberalizacji gazownictwa”[382]. W zamian preferowano liberalizację gazownictwa, wzrost konkurencji oraz ograniczenie korporacyjnego modelu zarządzania kompleksem paliwowo-energetycznym.

Zapowiedziano także działania na rzecz transformacji sektora energetycznego, postulowano wejście „w tym dziesięcioleciu w proces przeorientowania energetyki na coraz bardziej innowacyjne technologie energetyczne”[383]. Wymieniono rozproszoną energetykę odnawialną, aeroenergetykę, kogenerację gazową, infrastrukturę dla samochodów hybrydowych oraz infrastrukturę transportu lądowego LNG i CNG[384]. Proponowane rozwiązania uzasadniano nie tylko względami ekologicznymi. W programie wskazano, iż technologie te wyróżniają się zdolnością do szybkiego dostosowywania się do bodźców rynkowych oraz sytuacji kryzysowych w systemie elektroenergetycznym. OZE mogą stanowić narzędzie przyczyniające się do rozwoju lokalnego, a ich rozwój wymaga odpowiedniego otoczenia regulacyjnego.

W programie dostrzec można znaczenie wspólnej polityki energetycznej UE. Zgodnie z postulatami wyborczymi PO Polska miałaby stać się „liderem w kreowaniu nowych pomysłów i inicjatyw służących dalszemu pogłębianiu integracji europejskiej”[385]. Jako przykład wskazano „propozycję rozszerzenia traktatowej klauzuli solidarności na bezpieczeństwo energetyczne”, która – jak podkreślono – „znalazła szerokie wsparcie w Europie” i została uwzględniona w projekcie nowego traktatu[386]. Zapowiedziano także aktywność „w tworzeniu założeń wspólnej polityki energetycznej UE tak, aby zagwarantowane były w niej interesy naszego kraju”[387]. UE została przedstawiona jako przestrzeń, w której Polska powinna aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu reguł współpracy, natomiast bezpieczeństwo energetyczne wpisano w ramy integracji europejskiej, a nie wyłącznie w domenę polityki krajowej.

[382] Tamże.
[383] Tamże.
[384] Tamże.
[385] Tamże, s. 76.
[386] Tamże.
[387] Tamże.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że polityka energetyczna została podporządkowana logice liberalno-modernizacyjnej. Rola państwa polegała nie tylko na wzmacnianiu bezpieczeństwa energetycznego i regulowaniu strategicznych obszarów sektora. Państwo miało również kreować warunki dla konkurencji, racjonalizacji kosztów oraz rozwoju nowoczesnych technologii.

W programie wyborczym PO z 2011 r. zaprezentowano bardziej operacyjną wizję rozwoju polityki energetycznej państwa. Terminalowi LNG w Świnoujściu, rozbudowie połączeń gazowych oraz zwiększaniu możliwości importu i magazynowania gazu przypisano strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego. Dodatkowo inwestycje infrastrukturalne miały stanowić podstawowy warunek zmniejszenia podatności Polski na zewnętrzne ryzyko związane z dostawami surowców, a zarazem służyć wzmacnianiu jej pozycji w regionie. Ponadto wykorzystanie własnych zasobów i rozwój krajowego potencjału wydobywczego według programu „stwarzają zasoby gazu łupkowego, które najprawdopodobniej znajdują się na naszym terytorium. Ich wykorzystanie zwiększy naszą niezależność energetyczną, umożliwi redukcję emisji zanieczyszczeń, a dochody państwa z eksploatacji gazu pomogą zbudować także rezerwę finansową dla przyszłych pokoleń”[388]. Założono również stworzenie przyjaznego otoczenia prawnego dla ich wykorzystania – m.in. poprzez powołanie rządowego koordynatora ds. gazu łupkowego i uchwalenie mechanizmu przekazywania dochodów państwa z jego wydobycia na przyszłe emerytury.

Rozwój energetyki jądrowej miał być elementem polskiej transformacji energetycznej. W programie z 2011 r. wskazano, że przeszkody prawne na rzecz budowy elektrowni jądrowej w Polsce zostały usunięte. Wprowadzenie energetyki jądrowej do krajowego miksu energetycznego było również przedstawiane jako element poprawy stanu środowiska oraz „wypełnienie przyjętych przez UE zobowiązań klimatycznych”[389].

W przypadku niskoemisyjnych źródeł energii w programie widoczna jest próba pogodzenia ich rozwoju z utrzymaniem znaczenia węgla w krajowej strukturze wytwarzania energii. Stanowisko PO wobec polityki klimatyczno-energetycznej stanowiło raczej próbę pogodzenia zobowiązań unijnych z ochroną interesów krajowych. Wyraża to deklaracja, zgodnie z którą „naszą filozofię można wyrazić krótko: wypełnienie naszych zobowiązań związanych z paktem energetyczno-klimatycznym wynegocjowanym na forum UE, przy jednoczesnym zadbaniu o specyficzny interes narodowy naszej gospodarki, nadal opartej w dużej mierze na energii pozyskiwanej z węgla”[390]. Relacje z UE zostały oparte na założeniu, że

[388] Platforma Obywatelska, *Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011*, dz. cyt., s. 74–75.
[389] Tamże, s. 79–80.
[390] Tamże, s. 74.

Polska powinna uczestniczyć w realizacji jej celów, przy czym ich implementacja powinna uwzględniać krajowe uwarunkowania oraz chronić własny miks energetyczny. Polityka klimatyczno-energetyczna staje się zatem narzędziem zarówno ochrony interesu narodowego, jak i wzmacniania pozycji Polski w UE.

Polityka klimatyczna nie jest tylko źródłem zobowiązań, ponieważ może generować wymierne korzyści finansowe dla państwa. Redukcję emisji zanieczyszczeń powiązano z możliwością pozyskiwania znacznych środków inwestycyjnych, wskazując, że „w ten sposób zarobiliśmy już ponad 80 mln euro”[391]. Środki te miały charakter celowy i były reinwestowane przede wszystkim na szczeblu lokalnym, głównie w termomodernizację placówek publicznych oraz rozwój technologii wspierających ekologiczne wytwarzanie energii.

W programie zarysowano także ideę decentralizacji polityki energetycznej. Strategia ta uwzględniała wielkoskalowe inwestycje, ale również przesuwała część ciężaru transformacji na poziom lokalny. Postulowano rozwój tzw. energetyki rozproszonej, obejmującej małe źródła wiatrowe, fotowoltaikę, magazyny energii, pompy ciepła oraz samochody elektryczne.

W programie PiS z 2015 r. politykę energetyczną eksponowano jako jeden z podstawowych obszarów aktywności państwa, który był powiązany z zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego, rozwoju gospodarczego, suwerenności oraz struktury miksu energetycznego.

W programie założono, że państwo powinno być gwarantem stabilności sektora energetycznego, a nie tylko arbitrem reguł rynkowych. PiS zapowiedziało, że „powstanie Ministerstwo ds. Energii, które będzie zarządzać całością projektów i koordynować dotychczas rozproszone w różnych resortach części administracji istotne dla sektora energetycznego i wydobycia surowców energetycznych”[392]. Prowadzi to do wniosku, że polityka energetyczna miała zostać podporządkowana logice scentralizowanego i strategicznego zarządzania. Zakładano trwałą obecność państwa w tym sektorze oraz koncentrację kompetencji w jednym ośrodku decyzyjnym.

W odniesieniu do krajowej struktury wytwarzania energii stwierdzono, że „bezpieczeństwo energetyczne Polski w dającej się przewidzieć przyszłości oparte będzie na energetyce węglowej, a nie odnawialnej”[393], a także że funkcjonujące w Polsce elektrownie będą w większości oparte na węglu. Natomiast do pierwszego zadania dla nowego rządu miały należeć kwestie „odnowienia polskich elektrowni i stabilizacji sektora wydobycia węgla

[391] Tamże, s. 186.
[392] Prawo i Sprawiedliwość, *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, dz. cyt., s. 33.
[393] Tamże.

kamiennego”[394]. Węgiel staje się zasadniczym filarem bezpieczeństwa energetycznego, dlatego postulowano utrzymanie krajowej bazy paliwowej oraz modernizację energetyki konwencjonalnej.

Rozwój OZE w Polsce w ocenie PiS powinien być uwarunkowany „parytetem kosztów względem tradycyjnych źródeł”[395]. Politycy PiS wyrażali sprzeciw wobec energetyki wiatrowej, która ich zdaniem rozwijała się w sposób niekontrolowany, a koszt wytwarzania prądu z tego źródła miał być o ponad 150% wyższy niż w przypadku energii produkowanej z węgla[396]. Jednocześnie promowano w programie rozwiązania OZE takie jak: geotermia, wsparcie budowy prosumenckich instalacji energetycznych w gospodarstwach rolnych, umożliwienie wytwarzania biopaliw w gospodarstwie rolnym na bazie własnego surowca, promocja mikroinstalacji OZE, szczególnie biogazowni rolniczych, biomasy i małej energii wodnej[397]. Z tego powodu w programie obwarowano rozwój OZE następującymi warunkami: ich cena powinna być możliwie najniższa, realizacja inwestycji musi spełniać zasady konsultacji społecznych, zwłaszcza gdy trwale ingerują one w krajobraz.

W programie zakładano budowę elektrowni jądrowych o łącznej docelowej mocy 6000 MW. Projekt ten traktowano jako obszar transformacji energetycznej, modernizacji gospodarki oraz sprawdzian zdolności państwa do realizacji długofalowych celów. Atom przedstawiano przede wszystkim jako kolejne źródło energii przyczyniające się do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego.

W programie obecny jest zewnętrzny wymiar polityki energetycznej, która powinna uwzględniać uwarunkowania międzynarodowe. Zaliczono do nich m.in. ceny surowców energetycznych na rynkach światowych oraz politykę klimatyczno-energetyczną UE[398]. W tym kontekście unijna polityka klimatyczno-energetyczna była wskazywana jako jedno z głównych zewnętrznych ograniczeń dla krajowej polityki energetycznej. W dokumencie wymieniono pakiet klimatyczny, ograniczenia emisyjne, ETS, nowe BATs, standardy emisji tlenków siarki, azotu i pyłów[399]. Zadeklarowano również dążenie do aktywnego artykułowania polskiego stanowiska na forum UE oraz zabiegania o jego uwzględnienie w procesie kształtowania rozwiązań. W innym miejscu analizowanego programu ujęto to stanowisko w jeszcze bardziej zdecydowany sposób: „czasem – jak w przypadku polityki klimatycznej – wymaga odrzucenia” oraz wyrażono oczekiwanie, że „Unia Europejska nie będzie wprowadzała sztucznych,

[394] Tamże, s. 31.
[395] Tamże, s. 37.
[396] Tamże, s. 35.
[397] Tamże, s. 63.
[398] Tamże, s. 31.
[399] Tamże, s. 32.

zawyżonych wymagań dla branży ropy i gazu ze złóż niekonwencjonalnych”[400]. PiS deklarowało gotowość do selektywnego odrzucania tych elementów polityki, które uznawało za sprzeczne z interesem Polski.

W kontekście dywersyfikacji dostaw energii wskazano na możliwość rozbudowy infrastruktury takiej jak: hub gazowy, budowa interkonektora Baltic Pipe z Danią oraz połączenie z niemieckim systemem przesyłowym. Uzupełnieniem tej wizji był postulat rozbudowy magazynów gazu. Wymiar geopolityczny polityki gazowej ujawnia się w odniesieniu do relacji z Gazpromem. Gaz pochodzący z Rosji może zostać zaakceptowany wyłącznie na warunkach, które będą zgodne z interesem państwa[401].

W programie zwracano również uwagę na potrzebę długofalowego planowania energetyki. Mowa tu o konieczności określenia zapotrzebowania na węgiel do lat 2040–2050, restrukturyzacji górnictwa, budowy nowoczesnych bloków energetycznych, rozwoju magazynowania energii, modernizacji sieci oraz stworzenia strategii dla polskiego sektora elektroenergetycznego.

Po blisko czterech latach sprawowania władzy przez obóz Zjednoczonej Prawicy PiS w 2019 r. sformułowało swoje stanowisko wobec polityki energetycznej. W programie wyborczym PiS polityka energetyczna była jednym z zasadniczych elementów modelu państwa dobrobytu. Przedstawiano ją nie tylko jako politykę sektorową, lecz jako obszar ściśle związany z bezpieczeństwem państwa, poziomem życia obywateli, konkurencyjnością gospodarki, ochroną środowiska oraz pozycją Polski w UE.

Jednym z centralnych pojęć organizujących tę wizję była suwerenność energetyczna – warunek samodzielności państwa i jego odporności na presję zewnętrzną, dlatego na znaczeniu zyskiwała dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw gazu. W programie wskazano na projekty infrastrukturalne takie jak Baltic Pipe, rozwój gazoportu w Świnoujściu, rozbudowa połączeń transgranicznych oraz współpraca ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie LNG. Gaz traktowany był jako narzędzie polityki bezpieczeństwa w procesie uniezależniania się od dominującego dostawcy. Projekt Nord Stream 2 został przedstawiony jako zagrażający polskim interesom i bezpieczeństwu regionu[402]. Zaproponowano również fuzję Orlenu i Lotosu, którą uzasadniano względami ekonomicznymi, bezpieczeństwem energetycznym oraz zdolnością do zwiększenia siły negocjacyjnej państwa na rynku ropy oraz stabilizacji cen paliw[403].

[400] Tamże, s. 40–41.
[401] Tamże, s. 32–33.
[402] Prawo i Sprawiedliwość, *Program Prawa i Sprawiedliwości 2019. Polski model państwa dobrobytu*, dz. cyt., s. 189.
[403] Tamże, s. 97.

Relacje z UE w kontekście polityki klimatyczno-energetycznej zostały ujęte w programie w sposób warunkowy i selektywny. Najdobitniej wyrażają to odwołania do zablokowania w 2019 r. porozumienia unijnego w sprawie osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., a także deklaracje dotyczące walki o zasady sprawiedliwej transformacji energetycznej oraz renegocjacji pakietu klimatyczno-energetycznego. W rezultacie polska polityka w odniesieniu do UE w tym obszarze jest polem sporów o koszty, tempo i warunki transformacji.

W programie przypisano energetyce jądrowej istotną rolę w rozwoju zeroemisyjnego wytwarzania energii elektrycznej. Zakładano, że do 2035 r. atom mógłby zapewniać ok. 10% krajowej produkcji energii elektrycznej, a w perspektywie lat 2040–2043 ich udział wzrósłby do ok. 20%. Jednocześnie wskazywano, że moc zainstalowana bloków jądrowych mogłaby osiągnąć 10 GW, a więc poziom porównywalny z przewidywaną mocą morskich farm wiatrowych.

Poprawa jakości powietrza, zmniejszenie energochłonności budynków, rozwój OZE, energetyki prosumenckiej i morskiej energetyki wiatrowej powinny uwzględniać jednocześnie cele środowiskowe, społeczne i gospodarcze. Równie istotny w programie jest pakiet instrumentów prawnych oraz programów odnoszących się do jakości powietrza i standardów paliwowych. Przykładem może być program „Czyste Powietrze", który był odpowiedzią rządu na niską jakość powietrza w Polsce.

Wyraźnie obecny jest wymiar regionalny polityki energetycznej, szczególnie w odniesieniu do Śląska. Region ten został przedstawiony jako obszar znajdujący się w zaawansowanej fazie transformacji gospodarczej, stopniowo odchodzący od dominacji klasycznej energetyki, choć przy zachowaniu ważnej roli górnictwa i przemysłu ciężkiego. W odpowiedzi na te wyzwania zaprezentowano „Program dla Śląska", obejmujący kilkadziesiąt projektów ukierunkowanych na wzrost innowacyjności przemysłu i energetyki oraz poprawę stanu środowiska[404].

Na uwagę zasługuje również społeczny wymiar transformacji. W programie stwierdzono, że „koszty tak poważnego zobowiązania jak neutralność klimatyczna muszą być sprawiedliwie rozłożone na wszystkie europejskie państwa"[405], a na poziomie krajowym „wszelkie zmiany na rynku energii nie mogą zakłócać dostaw energii dla mieszkańców i gospodarki ani powodować radykalnego wzrostu cen"[406]. Dalej zapowiedziano „ochronę konsumentów energii elektrycznej – gospodarstw domowych, małych i średnich

[404] Tamże, s. 100.
[405] Tamże, s. 178.
[406] Tamże.

przedsiębiorstw oraz instytucji publicznych”[407]. Jest to istotny element programu, ponieważ politykę energetyczną powiązano w nim z mechanizmami osłonowymi, a transformacja energetyczna uzyskuje legitymizację jedynie wtedy, gdy nie ma negatywnego oddziaływania na kwestie społeczne i gospodarcze. W tym sensie program PiS z 2019 r. odwołuje się do logiki sprawiedliwej transformacji.

Przeprowadzona analiza objęła pięć programów wyborczych dwóch największych polskich ugrupowań politycznych: Prawa i Sprawiedliwości z lat 2005, 2015 i 2019 oraz Platformy Obywatelskiej z lat 2007 i 2011. Każdy z tych dokumentów został odczytany jako autonomiczna wypowiedź programowa.

W programie PiS z 2005 r. polityka energetyczna została przedstawiona jako obszar wymagający kontroli państwa i ochrony jego strategicznych interesów narodowych. Szczególne znaczenie miało uniezależnienie Polski od dominujących kierunków dostaw surowców, zwłaszcza Rosji, oraz przeciwdziałanie utracie kontroli nad strategicznymi przedsiębiorstwami energetycznymi.

W programie PO z 2007 r. polityka energetyczna powiązana została z konkurencyjnością gospodarki, rozwojem rynku oraz racjonalizacją kosztów. Program wskazywał na znaczenie dywersyfikacji, rozwoju OZE, innowacyjnych technologii oraz aktywny udział Polski w budowaniu wspólnej polityki energetycznej UE, w tym wzmacnianiu europejskiej solidarności energetycznej.

W programie PO z 2011 r. polityka energetyczna łączy się z bezpieczeństwem państwa oraz modernizacją gospodarki. Wyrazem tej polityki była m.in. stabilność dostaw i dywersyfikacja źródeł energii. Ważne miejsce zajmował także rozwój infrastruktury, w tym gazoportu, interkonektorów, magazynów gazu oraz sieci przesyłowych. Gaz łupkowy przedstawiano jako szansę na wzmocnienie niezależności energetycznej Polski. Widoczny był także proeuropejski sposób myślenia o polityce państwa. PO zakładała aktywny udział Polski w pogłębianiu integracji europejskiej oraz budowaniu jej pozycji w UE. Modernizacja sektora energii miała natomiast obejmować poprawę efektywności energetycznej, rozwój technologii niskoemisyjnych i OZE, a także kontynuację programu energetyki jądrowej.

W programie PiS z 2015 r. ważne miejsce zajmowały krajowe surowce, zwłaszcza węgiel. Przedstawiano go jako podstawę stabilności energetycznej oraz jeden z czynników wpływających na konkurencyjność gospodarki. Do zadań państwa miała należeć koordynacja działań w sektorze energii oraz ochrona odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen. OZE pojawiały się w programie jako część miksu energetycznego. Rozwój tego sektora uzależniano

[407] Tamże, s. 189.

od warunków rynkowych oraz kosztów ponoszonych przez konsumentów. W odniesieniu do polityki UE wyrażano sprzeciw wobec rozwiązań, które mogłyby ograniczać wykorzystanie polskich zasobów lub osłabiać bezpieczeństwo energetyczne państwa.

W programie PiS z 2019 r. państwu polskiemu nadawano szczególne znaczenie w kształtowaniu polityki energetycznej, zapewnianiu bezpieczeństwa dostaw oraz wyznaczaniu kierunków rozwoju sektora energii m.in. poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw surowców energetycznych oraz rozwój energetyki jądrowej. Program zakładał również stopniowe zwiększanie udziału wybranych OZE w krajowym miksie energetycznym. W relacjach z UE postulowano potrzebę renegocjacji pakietu klimatyczno-energetycznego w celu ochrony polskiego przemysłu, konsumentów oraz państwa wobec kosztów transformacji energetycznej. Transformacja energetyczna była w programie przedstawiana jako proces rozłożony w czasie. Jej tempo podporządkowywano stabilności dostaw oraz ochronie odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen energii.

3.2. Polityka energetyczna w exposé prezesów Rady Ministrów RP w latach 2004–2019

Exposé (łac. *exponere* – wystawić, eksponować, wykładać, składać sprawozdanie) to wypowiedź programowa premiera, prezentująca ogólną linię polityczną rządu, zagadnienia bieżącej polityki społeczno-gospodarczej, plany i zamierzenia rządu na okres kadencji. Funkcja exposé w działaniach politycznych rządu zmieniała się na przestrzeni lat, podobnie jak jego miejsce w języku polityki. W okresie II Rzeczypospolitej Polskiej wypowiedź programowa szefa rządu była podstawowym narzędziem komunikowania parlamentowi i społeczeństwu założeń polityczno-gospodarczych rządu. W Polsce Ludowej ranga exposé nieco spadła – wypowiedź programowa premiera miała charakter raczej dekoracyjny. Sytuacja zmieniła się po 1989 r. Demokratyczne wybory wymusiły na politykach zmianę sposobów komunikowania się ze społeczeństwem[408]. Do 1992 r. wygłaszanie exposé było zwyczajem konstytucyjnym. Dopiero na mocy tzw. Małej Konstytucji[409] stało się ustawowym obowiązkiem premiera.

Na mocy obowiązującej konstytucji[410] prezes Rady Ministrów w terminie 14 dni od powołania jego gabinetu przez Prezydenta winien przedstawić Sejmowi program działania

[408] Anna Siewierska-Chmaj, *Język polskiej polityki. Politologiczno-semantyczna analiza exposé premierów Polski w latach 1919–2004*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2006, s. 12, dostępne w: https://open.icm.edu.pl/items/d3021aab-2841-4373-80e7-e3c3889f462c [dostęp: 30.03.2025].
[409] *Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz.U. 1992 nr 84, poz. 426, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/O/D19920426.pdf [dostęp: 28.03.2025].
[410] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf [dostęp: 28.04.2026].

rządu (exposé) i uzyskać wotum zaufania wyrażone bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 154 ust. 2 Konstytucji RP)[411].

W literaturze przedmiotu exposé jest zgodnie uznawane za formę komunikowania politycznego będącego wystąpieniem programowym premiera, podczas którego prezentuje on ogólną linię polityczną rządu, wskazuje zagadnienia bieżącej polityki społeczno-gospodarczej oraz nakreśla plany na czas sprawowania władzy wykonawczej. Exposé stanowi zatem rodzaj deklaracji politycznej z założeniami programowymi nowo utworzonego rządu, choć nierzadko, jak wskazują badania, zawiera silne elementy perswazji i propagandy[412]. Jednak zdaniem badaczy exposé nadal zachowuje funkcję normotwórczą i należy przyjąć, że na tle innych wystąpień premiera stanowi wypowiedź programową szefa rządu, która najlepiej odzwierciedla rzeczywiste poglądy premiera i partii, którą reprezentuje. Zdaniem Anny Siewierskiej-Chmaj[413] to właśnie exposé bardziej niż inne gatunki języka polityki pozwala dostrzec to, co premier chciał powiedzieć, a nie to, co powinien powiedzieć ze względu na potencjalnych wyborców i ich reakcję przy urnach. Mając na uwadze znaczenie exposé, w celu ustalenia sposobu, w jaki poszczególni szefowie rządów na przestrzeni piętnastu lat konceptualizowali politykę energetyczną, analizie poddano exposé wygłoszone w latach 2004–2019.

Polityka energetyczna to zbiór celów, działań i środków, które państwo przyjmuje w odniesieniu do wytwarzania, dystrybucji i zużycia energii[414]. W literaturze polskiej podkreśla się, że obejmuje ona zarówno kwestie ekonomiczne i techniczne (wydajność, bezpieczeństwo dostaw, koszty energii, infrastrukturę), jak i normatywne (regulacje prawne, politykę regulacyjną) oraz cele klimatyczne i środowiskowe[415]. Definicja ta łączy elementy polityki publicznej, regulacyjnej oraz strategii państwa wobec sektora energetycznego.

Dla rozważań podjętych w tym podrozdziale kluczowe komponenty polityki energetycznej obejmują: bezpieczeństwo energetyczne, w tym dostępność i stabilność dostaw surowców i energii; transformację energetyczną w kierunku niskoemisyjności, w tym rozwój

---

411 Ryszard Balicki, *Konstytucyjne uwarunkowania stabilności Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, t. 80, nr 1, s. 208, dostępne w: https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/view/12638 [dostęp: 28.04.2025].

412 Zob. Rafał Leśniczak, *Perswazyjność komunikowania politycznego. Analiza wystąpienia sejmowego premiera Mateusza Morawieckiego ws. polexitu (14.10.2021)*, [w:] Anetta Gajda, Anita Pawłowska-Kościelniak, Rafał Zarębski (red.), *Nazwa – styl – tekst. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Umińskiej-Tytoń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023, s. 427–444, dostępne w: https://dspace.uni.lodz.pl/handle/11089/47049 [dostęp: 28.03.2025].

413 Anna Siewierska-Chmaj, *Język polskiej polityki. Politologiczno-semantyczna analiza exposé premierów Polski w latach 1919–2004*, dz. cyt., s. 13.

414 Przyjęte rozumienie polityki energetycznej nawiązuje do ustaleń definicyjnych przedstawionych w rozdziale pierwszym niniejszej pracy, w którym omówiono zagadnienia związane z polityką energetyczną.

415 Zob. Rafał Nagaj, *Regulacja sektora energetycznego w Polsce w kontekście polityki energetycznej Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 24–27; Remigiusz Rosicki, *Polityka energetyczna Polski do 2050 r.*, dz. cyt., s. 51–62; Kamil Olczak, *Ewolucja wspólnej polityki energetycznej w Europie*…, dz. cyt., s. 43–51.

OZE i energetyki jądrowej traktowanej jako energia zeroemisyjna; regulacje rynkowe i prawne, np. unijne pakiety, dyrektywy, plany strategiczne państwa, a także aspekty instytucjonalne, jak rola organów regulacyjnych i administracyjnych.

W badaniu zastosowano metodę analizy treści w celu identyfikacji sposobu prezentowania polityki energetycznej w exposé premierów Polski z lat 2004–2019. Materiał badawczy stanowił 10 oficjalnych stenogramów exposé wygłoszonych w Sejmie RP przez kolejnych premierów. Jednostką analizy był fragment wypowiedzi odnoszący się do polityki energetycznej, najczęściej odpowiadający pojedynczemu akapitowi lub spójnemu semantycznie segmentowi tekstu, zazwyczaj składającemu się z kilku zdań.

Na podstawie wstępnej analizy materiału oraz literatury dotyczącej polityki energetycznej opracowano schemat kodowania obejmujący cztery główne kategorie analityczne: (1) bezpieczeństwo energetyczne; (2) transformację energetyczną; (3) regulacje rynkowe i prawne oraz (4) aspekty instytucjonalne.

Każda z kategorii została dodatkowo doprecyzowana poprzez zestaw subkodów umożliwiających bardziej szczegółową identyfikację treści wypowiedzi. W ramach kategorii bezpieczeństwa energetycznego wyróżniono m.in. odniesienia do stabilności dostaw surowców, dywersyfikacji źródeł energii oraz dostępności energii dla obywateli. Kategoria transformacji energetycznej obejmowała odniesienia do odnawialnych źródeł energii, energetyki jądrowej, dekarbonizacji oraz ograniczania emisji. W kategorii regulacji rynkowych i prawnych kodowano odniesienia do polityki energetycznej UE, planów strategicznych oraz rozwiązań legislacyjnych, natomiast w kategorii aspektów instytucjonalnych uwzględniono odniesienia do roli administracji publicznej oraz organów regulacyjnych. Proces kodowania polegał na przypisywaniu poszczególnym fragmentom exposé odpowiednich kodów analitycznych, a następnie na agregacji wyników w formie macierzy kodów, umożliwiającej porównanie częstotliwości występowania poszczególnych kategorii w kolejnych wystąpieniach premierów.

Rzetelność kodowania zapewniono poprzez zastosowanie ustrukturyzowanego schematu kodowania (*codebook* w załączniku nr 1), obejmującego kody główne oraz subkody wraz z ich definicjami operacyjnymi. Procedura kodowania miała charakter sekwencyjny. W pierwszym etapie identyfikowano fragmenty exposé odnoszące się do polityki energetycznej, natomiast w drugim przypisywano je do odpowiednich kategorii analitycznych zgodnie z przyjętym kluczem kodowym. Każdy zakodowany fragment został dodatkowo opisany poprzez wskazanie premiera, roku wystąpienia, numeru strony oraz akapitu, co zwiększa transparentność procedury badawczej oraz umożliwia odtworzenie procesu analizy. W celu ograniczenia subiektywności w interpretacji przypisanie kodów odbywało się

z uwzględnieniem pełnego kontekstu wypowiedzi, a nie wyłącznie na podstawie pojedynczych słów kluczowych. Dodatkowo przeprowadzono ponowną weryfikację zakodowanych fragmentów, co pozwoliło na sprawdzenie spójności przyporządkowania kategorii analitycznych i ewentualną korektę przypadków granicznych.

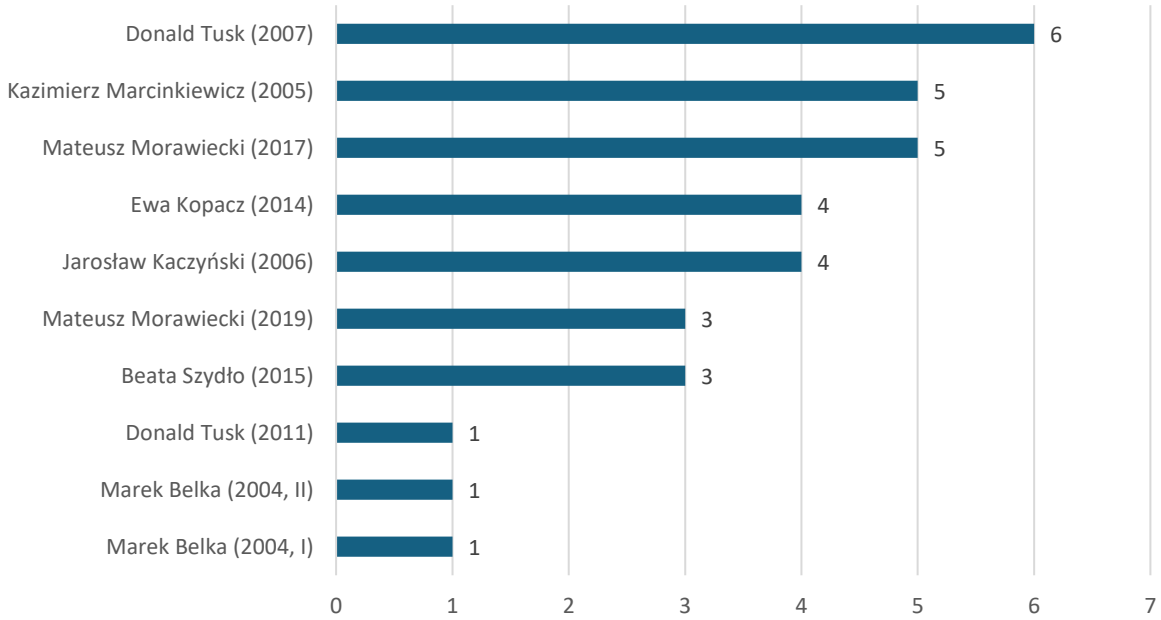
Ze względu na niewielką liczebność próby badawczej zrezygnowano, podobnie jak w przypadku analizy programów wyborczych, z zastosowania specjalistycznego oprogramowania do analizy jakościowej danych typu MAXQDA czy NVivo. W przypadku tak małego korpusu tekstów wykorzystanie tego typu narzędzi nie zwiększyłoby znacząco precyzji analizy. Mogłoby natomiast wprowadzić nieproporcjonalny stopień komplikacji procedury badawczej[416]. Z tego względu kodowanie przeprowadzono manualnie na podstawie przygotowanej tabeli kodowania, co umożliwiło zachowanie pełnej kontroli nad procesem analitycznym. Dla zwiększenia wiarygodności wyników zastosowano również procedurę kontroli stabilności kodowania (*intra-coder reliability*)[417]. Pozwoliło to na weryfikację, czy przypisanie fragmentów do kategorii analitycznych pozostaje spójne w czasie oraz czy zastosowane definicje kodów są interpretowane w sposób konsekwentny.

Odniesienia do polityki energetycznej w exposé były raczej marginalne. W całej próbie (10 exposé) wyodrębniono łącznie 33 fragmenty wypowiedzi odwołujące się do polityki energetycznej (wykres nr 5).

[416] Por. Clive Seale, *Wykorzystanie komputera w analizie danych jakościowych*, [w:] David Silverman, *Prowadzenie badań jakościowych*, Krzysztof Tomasz Konecki (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 233–256.

[417] Cliodhna O'Connor, Helene Joffe, *Intercoder Reliability in Qualitative Research: Debates and Practical Guidelines*, „International Journal of Qualitative Methods" 2020, t. 19, s. 1–13, dostępne w: https://doi.org/10.1177/1609406919899220 [dostęp: 27.04.2025].

Wykres 5. Liczba fragmentów odnoszących się do zagadnień związanych z polityką energetyczną (N=33)

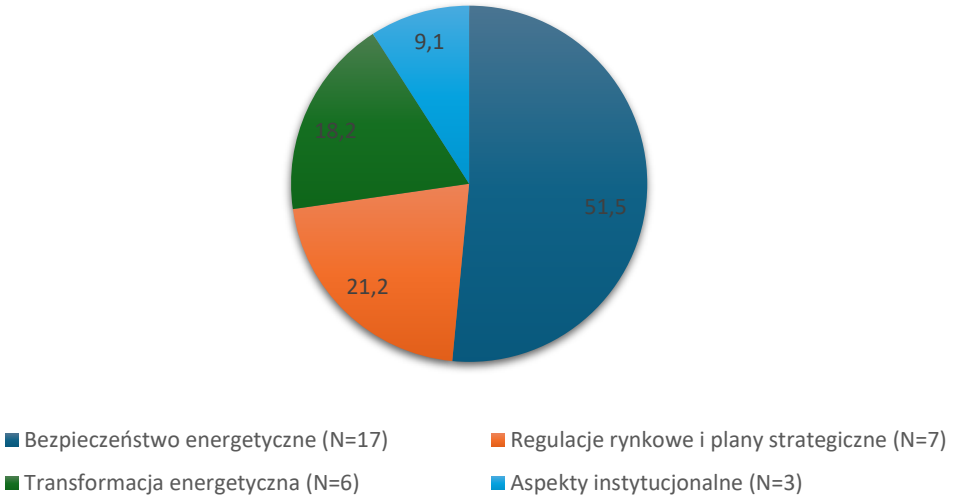


Źródło: opracowanie własne.

Największą liczbę odwołań dotyczących polityki energetycznej odnotowano w exposé Donalda Tuska z 2007 r. (6 odniesień). Drugą najwyższą wartość odnotowano w exposé Kazimierza Marcinkiewicza z 2005 r. i Mateusza Morawieckiego z 2017 r., w których wystąpiło po 5 odniesień. W dwóch exposé liczba odniesień wyniosła 4. Dotyczy to wystąpień Jarosława Kaczyńskiego z 2006 r. oraz Ewy Kopacz z 2014 r. Nieco niższa liczba odniesień wystąpiła w exposé Beaty Szydło z 2015 r. i Mateusza Morawieckiego z 2019 r., w których zidentyfikowano 3 fragmenty odnoszące się do polityki energetycznej. Najmniejszą liczbę odniesień odnotowano w exposé Marka Belki z 2004 r. (zarówno w pierwszym, jak i drugim wystąpieniu) oraz Donalda Tuska z 2011 r., w których znalazł się zaledwie 1 fragment odnoszący się do polityki energetycznej. Co istotne, w każdym analizowanym exposé pojawiają się, choćby pojedyncze, odwołania do polityki energetycznej.

Analiza zakodowanych fragmentów exposé premierów Polski wskazuje, że w całym badanym okresie podstawową ramą interpretacyjną polityki energetycznej było bezpieczeństwo energetyczne, które stanowi ponad połowę (52%) odwołań (wykres nr 6).

Wykres 6. Udział procentowy kategorii kodów w exposé (w %)

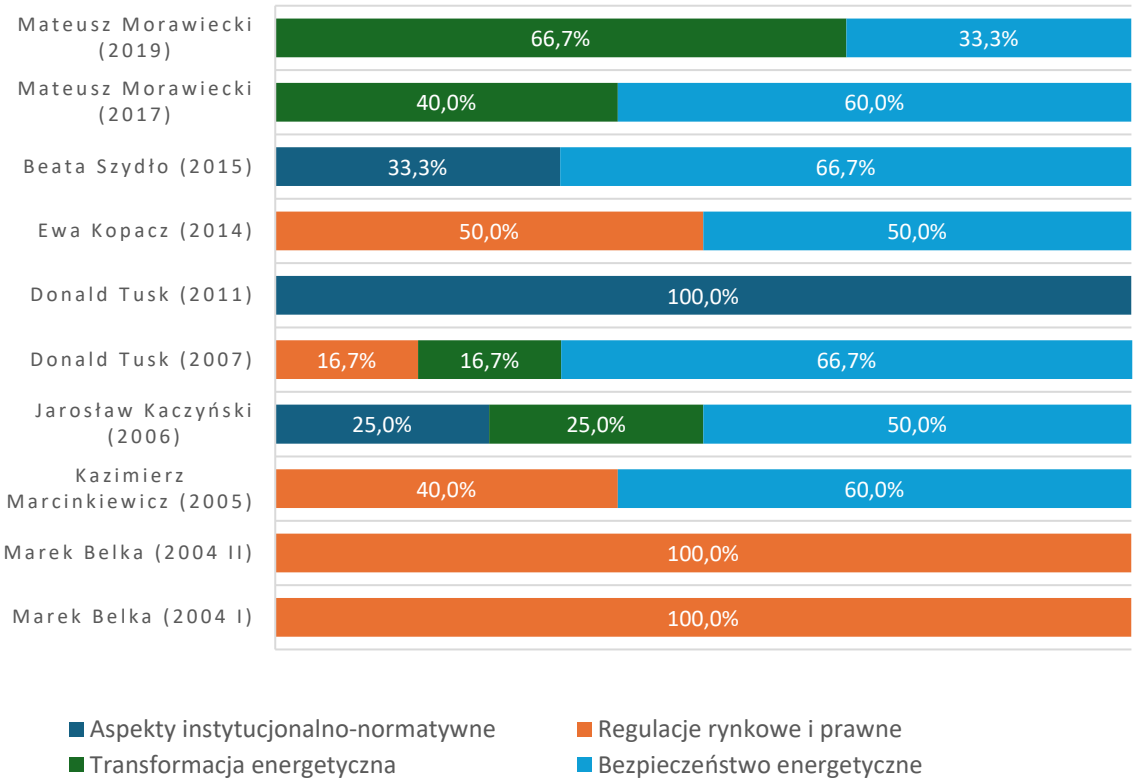


Źródło: opracowanie własne.

Największy udział ma kategoria bezpieczeństwo energetyczne, która obejmuje 17 fragmentów (51,5%). Ponad połowa wszystkich zakodowanych odniesień dotyczyła kwestii związanych z bezpieczeństwem energetycznym. Drugą najczęściej występującą kategorią są regulacje rynkowe i plany strategiczne (7 fragmentów, czyli 21,2%). Natomiast kategoria transformacja energetyczna obejmuje 6 fragmentów, co stanowi 18,2%. Najmniejszy udział mają aspekty instytucjonalne (3 fragmenty, czyli 9,1%).

Ponadto na wykresie nr 7 wskazano udziały procentowe kodów głównych w odrębnie badanych exposé. Poniższe zestawienie umożliwia identyfikację, które kategorie były najbardziej eksponowane w poszczególnych wystąpieniach premierów. Udziały procentowe wyznaczono osobno dla każdego exposé w odniesieniu do liczby zakodowanych fragmentów przypisanych do danego wystąpienia. Dane liczbowe stanowiące podstawę tych wyliczeń przedstawiono na wykresie nr 5.

Wykres 7. Udział kodów głównych w obrębie poszczególnych exposé (w %)



Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie udziału kodów głównych w obrębie poszczególnych exposé wskazuje na zróżnicowanie sposobu ujmowania zagadnień związanych z polityką energetyczną. W większości analizowanych wystąpień istotne miejsce zajmuje bezpieczeństwo energetyczne, którego udział w kilku exposé przekracza połowę wszystkich kodów przypisanych do danego wystąpienia, m.in. u Donalda Tuska w 2007 r. oraz Beaty Szydło w 2015 r. (po 66,7%), a także u Kazimierza Marcinkiewicza w 2005 r. i Mateusza Morawieckiego w 2017 r. (po 60%). Występują również przypadki koncentracji odniesień wokół jednej kategorii: w exposé Marka Belki z 2004 r (I i II) były to regulacje rynkowe i prawne, natomiast w exposé Donalda Tuska z 2011 r. aspekty instytucjonalno-normatywne. W obu przypadkach dana kategoria obejmowała 100% zakodowanych odniesień. Transformacja energetyczna pojawia się rzadziej, jednak jej udział jest szczególnie zauważalny w exposé Mateusza Morawieckiego z 2019 r. (66,7%).

W najwcześniejszych wystąpieniach problematyka energetyczna pojawia się przede wszystkim w kontekście stabilności dostaw surowców oraz konieczności budowania strategicznych instrumentów państwa w tym obszarze. W pierwszym exposé Marka Belki z 2004 r. kwestia ta zostaje powiązana z szerzej rozumianą strategią rozwoju państwa, gdy premier wskazuje na potrzebę uwzględnienia „strategii bezpieczeństwa energetycznego kraju”

w ramach Narodowego Planu Rozwoju[418]. W drugim exposé z tego samego roku zapowiedziano natomiast przyjęcie „programu polityki energetycznej”[419], co wskazuje na rosnące znaczenie planowania strategicznego w sektorze energii.

Wyraźna intensyfikacja tej narracji następuje w exposé Kazimierza Marcinkiewicza z 2005 r., w którym bezpieczeństwo energetyczne zostaje wskazane jako jeden z głównych priorytetów polityki państwa. Premier stwierdza wprost, że „gwarancje bezpieczeństwa energetycznego zajmą priorytetowe miejsce w polityce mojego rządu”[420]. W tym samym wystąpieniu bezpieczeństwo energetyczne zostaje zdefiniowane poprzez konkretne działania polityczne i infrastrukturalne, takie jak dywersyfikacja źródeł dostaw gazu czy budowa nowych połączeń przesyłowych. Marcinkiewicz zapowiada bowiem, że rząd „zapewni dywersyfikację źródeł dostaw gazu ziemnego z zagranicy”[421] oraz podejmie decyzję o budowie rurociągu naftowego Brody–Płock umożliwiającego import ropy „z nowych kierunków i źródeł”[422].

Podobny sposób opisu problematyki energetycznej pojawia się w exposé Jarosława Kaczyńskiego z 2006 r., w którym bezpieczeństwo energetyczne zostaje powiązane z koniecznością ograniczenia zależności od jednego kierunku dostaw surowców energetycznych. Premier podkreśla: „przede wszystkim działania w kierunku dywersyfikacji dostaw gazu”, które stanowią jedno z najważniejszych zadań państwa, a jednym z kluczowych projektów infrastrukturalnych jest budowa gazoportu[423]. W tym okresie bezpieczeństwo energetyczne rozumiane jest więc głównie jako zdolność państwa do zapewnienia stabilnych dostaw energii poprzez rozwój infrastruktury i zróżnicowanie kierunków importu surowców.

Narracja ta zostaje podtrzymana również w exposé Donalda Tuska z 2007 r., w którym premier stwierdza, że „najważniejszym elementem bezpieczeństwa gospodarczego jest bezpieczeństwo energetyczne”[424]. W wystąpieniu tym bezpieczeństwo energetyczne definiowane jest jako gwarancja niezakłóconych dostaw energii, a także jako element szerszego systemu bezpieczeństwa gospodarczego państwa.

Drugim ważnym elementem narracji energetycznej w analizowanych exposé jest dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych oraz rozwój infrastruktury energetycznej. W latach 2005–2015 wątki te pojawiają się szczególnie często i stanowią jeden z podstawowych sposobów operacjonalizacji bezpieczeństwa energetycznego.

---

[418] Marek Belka, *Exposé Prezesa Rady Ministrów*, Sejm RP, 2004, [w:] Joanna Marszałek-Kawa, Piotr Siemiątkowski (oprac.), *Exposé prezesów Rady Ministrów 1989–2019*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 220.
[419] Tamże, s. 231.
[420] Tamże, s. 241.
[421] Tamże.
[422] Tamże.
[423] Tamże, s. 259.
[424] Tamże, s. 291.

W exposé z 2005 r. Kazimierz Marcinkiewicz wskazuje, że jednym z kluczowych instrumentów polityki energetycznej będzie rozwój infrastruktury przesyłowej oraz tworzenie konkurencyjnego rynku energii poprzez wdrożenie programu dla elektroenergetyki. Podobne działania zapowiada Jarosław Kaczyński w 2006 r., wskazując na potrzebę budowy terminalu LNG jako elementu zwiększającego niezależność energetyczną państwa.

W exposé Donalda Tuska z 2007 r. dywersyfikacja dostaw zostaje powiązana również z rozwojem infrastruktury międzynarodowej oraz współpracą międzynarodową w sektorze energii. Premier zapowiada kontynuowanie działań na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu i ropy, w tym budowę terminalu LNG oraz rozwój połączeń energetycznych z innymi państwami UE.

Ewa Kopacz w 2014 r. jako pierwszy premier zwraca uwagę na problem kosztów energii dla gospodarstw domowych, wskazując, że „polskie domy muszą być ogrzewane, a koszty energii nie mogą rujnować budżetów domowych”[425]. W 2017 r. Morawiecki mówi już wprost: „chcemy zlikwidować to ubóstwo energetyczne i poprawić jakość życia wszystkich Polaków”[426]. Bezpieczeństwo energetyczne w tym znaczeniu zaczyna obejmować również gospodarstwa domowe oraz kwestię dostępności energii dla obywateli. W konsekwencji zyskuje wyraźny wymiar społeczny i jest związane z polityką społeczną, poziomem życia obywateli oraz określonym rozumieniem sprawiedliwej transformacji.

W analizowanych exposé można również zaobserwować stopniowe pojawianie się elementów narracji związanej z transformacją energetyczną. Jednym z pierwszych przykładów takiej refleksji jest fragment exposé Jarosława Kaczyńskiego z 2006 r., w którym premier zauważa, że energetyka oparta głównie na węglu brunatnym może w przyszłości stać się trudna do zaakceptowania w UE ze względu na rosnące znaczenie ochrony środowiska[427]. W tym miejscu pojawia się pytanie o potrzebę rozwoju energetyki jądrowej. Fragment ten można interpretować jako jeden z najwcześniejszych sygnałów pojawienia się w polskim dyskursie politycznym refleksji nad koniecznością modernizacji systemu energetycznego przez oparcie go na źródłach zeroemisyjnych.

W kolejnych wystąpieniach premierów narracja dotycząca transformacji energetycznej staje się coraz wyraźniejsza. W exposé Mateusza Morawieckiego z 2017 r. pojawia się odniesienie do zmniejszania zależności od rosyjskiego gazu dzięki uruchomieniu terminalu LNG, a także do rozwoju alternatywnych źródeł energii. W exposé z 2019 r. premier wskazuje natomiast na potrzebę pogodzenia „bezpieczeństwa energetycznego, konkurencyjności

[425] Tamże, s. 363.
[426] Tamże, s. 400.
[427] Tamże, s. 271.

cenowej i dbałości o środowisko”[428]. Jednocześnie pojawiają się odniesienia do energetyki prosumenckiej i fotowoltaiki, które wskazują na rosnące znaczenie OZE oraz energetyki rozproszonej.

Analiza zakodowanych fragmentów exposé premierów pozwala stwierdzić, że w latach 2004–2019 dominującą ramą interpretacyjną polityki energetycznej pozostawało bezpieczeństwo energetyczne. W pierwszym okresie oznacza ono przede wszystkim stabilność dostaw surowców energetycznych oraz konieczność dywersyfikacji kierunków importu. W kolejnych latach jego znaczenie zostaje rozszerzone o kwestie infrastruktury energetycznej, współpracy europejskiej oraz dostępności energii dla obywateli. Jednocześnie w drugiej dekadzie XXI w. coraz wyraźniej pojawiają się elementy narracji o transformacji energetycznej, związanej z rozwojem nowych technologii energetycznych, OZE oraz modernizacją systemu energetycznego. Analiza exposé premierów Polski pozwala na wyróżnienie trzech głównych typów narracji dotyczących polityki energetycznej: narracji bezpieczeństwa energetycznego, narracji infrastrukturalno-systemowej oraz narracji transformacji energetycznej (tabela nr 11). Wyróżnione typy narracji nie mają charakteru całkowicie rozłącznego, ponieważ często współwystępują w ramach jednego wystąpienia. Zmieniające się w czasie znaczenie i natężenie poszczególnych wątków pozwalają jednak prześledzić ewolucję sposobu przedstawiania energetyki w polskim dyskursie politycznym.

Tabela 11. Ewolucja narracji polityki energetycznej w exposé premierów (2004–2019)

Typ narracji	Główna logika interpretacyjna	Kluczowe elementy dyskursu	Instrumenty polityki energetycznej pojawiające się w exposé	Okres dominacji w exposé	Przykładowi premierzy / wystąpienia
Narracja bezpieczeństwa energetycznego	energetyka jako element bezpieczeństwa państwa i stabilności gospodarki	stabilność dostaw energii, dywersyfikacja źródeł surowców, ograniczenie zależności od zewnętrznych dostawców	dywersyfikacja importu gazu i ropy, rozwój infrastruktury przesyłowej, utrzymanie znaczenia krajowych surowców (węgiel)	głównie 2004–2010, ale obecna w całym okresie	Marcinkiewicz 2005, Kaczyński 2006, Tusk 2007
Narracja infrastrukturalno-systemowa	energetyka jako złożony system infrastrukturalny wymagający modernizacji i integracji z rynkiem europejskim	rozbudowa infrastruktury energetycznej, modernizacja systemu energetycznego, współpraca międzynarodowa	budowa terminalu LNG, rozwój połączeń międzysystemowych, unijna (wspólna) polityka energetyczna, utrzymanie znaczenia krajowych surowców (węgiel)	druga połowa pierwszej dekady XXI w. i kolejne lata	Tusk 2007, Kopacz 2014, Szydło 2015

[428] Tamże, s. 433.

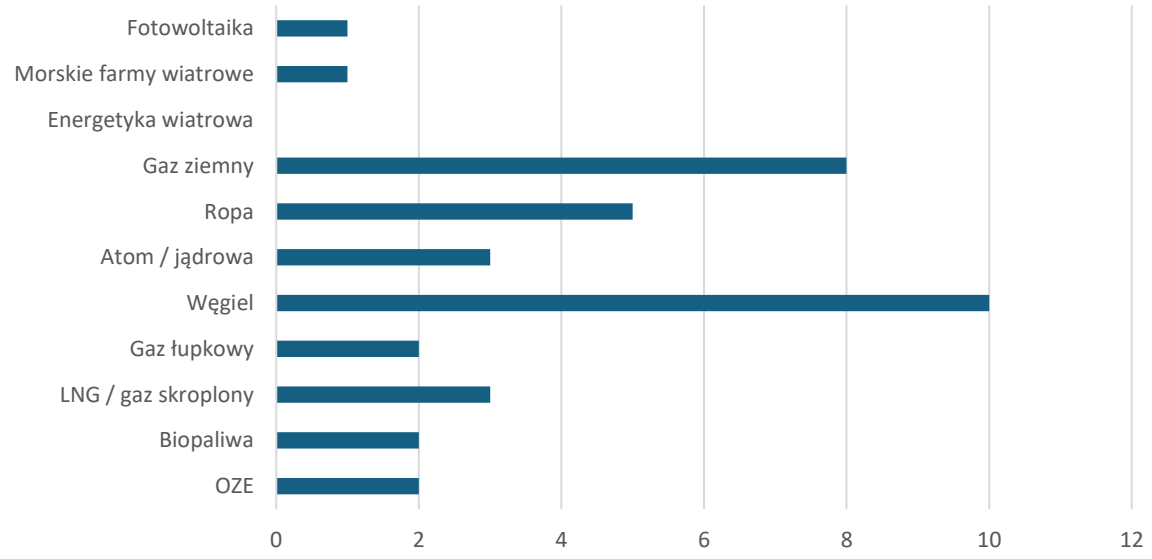
Narracja transformacji energetycznej	energetyka jako element modernizacji gospodarki i zmiany struktury systemu energetycznego	rozwój OZE, energetyka jądrowa, modernizacja miksu energetycznego, nowe modele produkcji i konsumpcji energii	rozwój energetyki prosumenckiej, fotowoltaiki, inwestycje w nowe technologie energetyczne	szczególnie widoczna po 2015 r.	Morawiecki 2017, Morawiecki 2019

Źródło: opracowanie własne.

Narracje dotyczące polityki energetycznej stopniowo się zmieniały. Równocześnie poszerzał się zakres problemów związanych z tą sferą polityki, przy czym w pierwszym okresie wyraźnie dominowało myślenie o bezpieczeństwie energetycznym, odnoszone głównie do stabilności dostaw surowców oraz ograniczania zależności od zewnętrznych dostawców energii. Później coraz większe znaczenie zyskiwała narracja infrastrukturalno-systemowa, w której energetyka była przedstawiana jako złożony układ wymagający modernizacji i integracji z europejskim rynkiem energii. W ostatnim etapie coraz wyraźniej pojawiała się narracja transformacji energetycznej. W jej ramach polityka energetyczna zostaje powiązana z modernizacją gospodarki, rozwojem nowych technologii oraz zmianą struktury systemu energetycznego.

Rozkład częstotliwości odwołań do poszczególnych źródeł energii w analizowanych exposé (wykres nr 8) ujawnia wyraźnie asymetryczną strukturę dyskursu energetycznego. Przejawia się ona zarówno w nierównomiernym rozkładzie odniesień do poszczególnych technologii energetycznych, jak i w selektywnym uprzywilejowaniu określonych kategorii źródeł energii.

Wykres 8. Odwołania do źródeł energii pierwotnej w poszczególnych exposé



Źródło: opracowanie własne.

W exposé najczęściej występują odwołania do węgla (10 wskazań), następnie gazu ziemnego (8) oraz ropy (5). Na dalszych pozycjach lokują się atom / energetyka jądrowa (3) oraz LNG / gaz skroplony (3). Na uwagę zasługuje fakt, że węgiel występuje przede wszystkim w pozytywnym kontekście jako istotny surowiec naturalny. W przeciwieństwie do gazu, przywoływanego głównie w kontekście dywersyfikacji dostaw, węgiel w exposé premierów przedstawiany jest przez pryzmat zasobu krajowego będącego podstawą bezpieczeństwa energetycznego Polski.

W exposé Ewy Kopacz z 2014 r. podkreślono, że „w Polsce węgiel ma strategiczne znaczenie”[429]. Jeszcze bardziej jednoznaczne sformułowanie pojawia się w exposé Beaty Szydło z 2015 r., w którym premier stwierdziła, że „bezpieczeństwo energetyczne to zachowanie polskiego węgla jako źródła energii”[430]. Wypowiedź ta wiąże bezpieczeństwo energetyczne z utrzymaniem krajowej produkcji energii opartej na zasobach własnych. W analizowanym dyskursie węgiel pełni więc funkcję wewnętrznego filaru bezpieczeństwa energetycznego, który determinuje stabilność produkcji energii i ogranicza zależność państwa od importu surowców.

W omawianych wystąpieniach gaz pełni funkcję wskaźnika zależności zewnętrznej. Znaczenie tego surowca wynika z faktu, że dostępność gazu powiązana jest z relacjami międzynarodowymi oraz strukturą importu surowców energetycznych. Treść exposé premierów pozwala dostrzec wyraźne rozróżnienie funkcji przypisywanych węglowi i gazowi w definiowaniu bezpieczeństwa energetycznego. Gaz pojawia się przede wszystkim w kontekście dywersyfikacji dostaw, budowy infrastruktury energetycznej i ograniczania zależności od jednego dostawcy. Węgiel natomiast funkcjonuje w narracji jako strategiczny zasób krajowy, podstawa stabilności systemu energetycznego i element zapewniający autonomię energetyczną państwa.

Mimo wprowadzenia nowych elementów, takich jak OZE czy energetyka jądrowa, nie dochodzi do całkowitego odejścia od wcześniejszej logiki bezpieczeństwa surowcowego. Węgiel i gaz pozostają istotnymi punktami odniesienia w definiowaniu stabilności systemu energetycznego. Kategorie kojarzone z nowszym etapem przebudowy sektora energetycznego, takie jak OZE, biopaliwa czy gaz łupkowy, osiągają wyraźnie niższe wartości (po 2), przy czym gaz łupkowy pojawił się tylko w exposé Donalda Tuska w 2011 r., gdy wciąż wiązano duże nadzieje z bogatymi zasobami tego paliwa. Fotowoltaika i morskie farmy wiatrowe pojawiają się incydentalnie (po 1), a energetyka wiatrowa *sensu stricto* nie występuje wcale. Taki rozkład

[429] Tamże, s. 362.
[430] Tamże, s. 386.

odzwierciedla hierarchię znaczeń przypisywanych źródłom energii w politycznym dyskursie programowym.

Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie nr 8, dominującym punktem odniesienia są tradycyjne źródła energii stanowiące rdzeń krajowego miksu energetycznego oraz mające zasadnicze znaczenie dla ciągłości funkcjonowania przemysłu, infrastruktury i gospodarki jako całości. Wysoka frekwencja odniesień do węgla, gazu ziemnego i ropy świadczy o tym, że w exposé premierów źródła te są konstruowane jako zasoby systemowe, od których zależy nie tylko wytwarzanie energii. Przekładają się one także na stabilność gospodarczą państwa, bezpieczeństwo dostaw i możliwość utrzymania zdolności produkcyjnych przemysłu. Innymi słowy, dominujące w dyskursie źródła energii to przede wszystkim te, którym przypisuje się status niezbędnych dla reprodukcji podstawowego ładu gospodarczego.

Częstotliwość odwołań do węgla, gazu ziemnego i ropy wskazuje, że w eksponowanych wizjach polityki państwa źródła te są traktowane jako filary bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego nie tylko jako dostęp do energii, lecz jako warunek trwałości państwa i odporności jego gospodarki. Warto przy tym zwrócić uwagę, że są to źródła energetyki wielkoskalowej, zorientowanej na zasilanie przemysłu i stabilizację systemu elektroenergetycznego, a nie na zdecentralizowaną produkcję energii czy rozwiązania prosumenckie.

Jednocześnie niska częstotliwość odniesień do kategorii takich jak OZE, fotowoltaika czy morskie farmy wiatrowe świadczy o relatywnie słabej obecności w dyskursie źródeł związanych z transformacją energetyczną. Kategorie te zajmują pozycję peryferyjną względem źródeł postrzeganych jako podstawowe dla bezpieczeństwa systemu energetycznego i funkcjonowania gospodarki

Na tej podstawie można wywnioskować, że nawet gdy do języka exposé zaczynają przenikać elementy nowoczesnej transformacji, to pozostają one podporządkowane dominującej logice bezpieczeństwa i stabilności systemu. OZE pojawiają się w exposé raczej jako uzupełnienie dotychczasowego modelu energetycznego niż jako propozycja jego zasadniczej zmiany.

Analiza wystąpień programowych premierów umożliwia zidentyfikowanie zarówno dominujących elementów polityki energetycznej, jak i zagadnień marginalizowanych lub pomijanych w dyskursie. Luki te są szczególnie interesujące z perspektywy badań nad komunikowaniem politycznym, ponieważ wskazują, jakie elementy, szczególnie w kodzie dotyczącym transformacji energetycznej, nie zostały włączone do oficjalnej narracji rządowej.

W przypadku analizowanych exposé można podać kilka istotnych kategorii tematycznych, które mimo rosnącego znaczenia w debacie eksperckiej oraz w regulacjach

europejskich nie zostały wyraźnie wyartykułowane. Jednym z przykładów jest energetyka wiatrowa na lądzie, która nie pojawia się w analizowanych wystąpieniach jako odrębny kierunek rozwoju sektora energetycznego. Jest to szczególnie interesujące w kontekście roli, jaką technologia ta odgrywała w rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce po akcesji do UE. W literaturze[431] oraz w debacie publicznej podkreśla się znaczenie energetyki wiatrowej jako jednego z głównych mechanizmów dywersyfikacji i zwiększania udziału OZE w miksie energetycznym, jednak w narracji rządowej temat ten pozostaje niewidoczny. Możliwym wyjaśnieniem marginalnej obecności tego wątku w exposé są kontrowersje społeczne wokół lokalizacji farm wiatrowych. W drugiej dekadzie XXI w. inwestycje wiatrowe stały się przedmiotem licznych konfliktów oraz mobilizacji środowisk sprzeciwiających się rozwojowi tej technologii[432]. Ponieważ energetyka wiatrowa na lądzie funkcjonowała w przestrzeni publicznej jako obszar sporów politycznych i społecznych, mogło to sprzyjać jej marginalizacji w oficjalnych wystąpieniach programowych rządu.

Drugim wyraźnie nieobecnym wątkiem jest magazynowanie energii, uznawane w literaturze dotyczącej transformacji energetycznej za jeden z elementów stabilizacji systemów opartych na OZE[433]. Technologie magazynowania energii umożliwiają integrację niestabilnych źródeł wytwórczych, takich jak energia wiatrowa czy słoneczna, oraz zwiększają elastyczność systemu elektroenergetycznego. Mimo rosnącego znaczenia tego zagadnienia w polityce energetycznej UE w analizowanych exposé brakuje bezpośrednich odniesień do rozwoju infrastruktury magazynowania energii.

Podobną marginalizację można zaobserwować w przypadku energetyki obywatelskiej oraz społeczności energetycznych. Chociaż w Polsce od 2015 r. obowiązuje ustawa o odnawialnych źródłach energii, która wprowadziła instrumenty na rzecz wsparcia rozwoju energetyki prosumenckiej, temat ten nie zajmuje istotnego miejsca w analizowanych exposé

[431] Zob. Waldemar Kozłowski, *Ocena potencjału inwestycyjnego energetyki wiatrowej przez pryzmat uwarunkowań środowiskowych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2015, nr 409, s. 228–238; Emilia Łysik, *Perspektywy rozwoju energii odnawialnej w Polsce*, [w:] Radosław Dziuba, Monika Szewczyk, Ewelina Okraszewska (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Społeczeństwo. Środowisko. Innowacje w gospodarce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 41–51; Zbigniew Zioło, Tomasz Rachwał (red.), *Przemiany sektora energetycznego i usług / Changes in the Energy Sector and Services*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego" 2015, t. 29, nr 3, Komisja Geografii Przemysłu PTG / Instytut Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie / Wydawnictwo Naukowe UP w Krakowie, Warszawa–Kraków 2015, dostępne w: https://prace-kgp.uken.krakow.pl/article/view/2962 [dostęp: 28.04.2025].

[432] Zob. Anna Zalewska, *Wystąpienie z dnia 21 lipca 2015 r.*, dostępne w: https://www.youtube.com/watch?v=tqMTEmBMvM0&t=24s [dostęp: 28.04.2025].

[433] Tomasz Kowalak, *Magazynowanie energii elektrycznej a paradygmat elektroenergetyki*, „Energetyka – Społeczeństwo – Polityka" 2015, nr 1, s. 88–106, dostępne w: https://energetyka-collegium.civitas.edu.pl/wp-content/uploads/2015/09/ESP_2015_01_str_88.pdf [dostęp: 24.04.2024]; Sławomir Bielecki, Danuta Szymańska, Bartosz Cieślak, *Nowoczesne narzędzia bilansujące energię elektryczną w systemie – bezpośrednie magazyny energii i elektrownie wirtualne*, „Energetyka" 2016, nr 9, s. 497–503, dostępne w: https://elektroenergetyka.pl/upload/file/2016/9/Bielecki.pdf [dostęp: 28.04.2024].

z 2017 i 2019 r. Brak odniesień do lokalnych form produkcji i zarządzania energią prowadzi ponownie do wniosku, że w dominującej narracji politycznej system energetyczny jest przedstawiany przede wszystkim jako scentralizowana wielkoskalowa infrastruktura strategiczna, zarządzana na poziomie państwa i oparta na dużych inwestycjach systemowych.

Kolejnym obszarem, który pozostaje w dużej mierze poza zakresem analizowanej narracji, jest efektywność energetyczna. Efektywność energetyczna uznawana jest za jeden z najważniejszych instrumentów ograniczania zużycia energii oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych. W exposé premierów zagadnienie to pojawia się jednak sporadycznie. Narracja koncentruje się przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii oraz na rozwoju infrastruktury energetycznej, natomiast kwestie związane z ograniczaniem zapotrzebowania na energię schodzą na margines.

Do kategorii tematów nieobecnych można zaliczyć również rozwój sieci inteligentnych (*smart grids*) oraz technologii wodorowych, które w ostatnich latach zaczęły odgrywać coraz większą rolę w europejskiej debacie dotyczącej transformacji energetycznej[434]. Sieci inteligentne pozwalają na elastyczne zarządzanie systemem elektroenergetycznym oraz na integrację rozproszonych źródeł energii. Natomiast technologie wodorowe postrzegane są jako jeden z potencjalnych filarów przyszłego systemu energetycznego. W analizowanych exposé zagadnienia te nie występują.

Zidentyfikowane luki tematyczne pozwalają sformułować wniosek dotyczący struktury dyskursu energetycznego w exposé premierów. Narracja koncentruje się przede wszystkim na makrosystemowych aspektach bezpieczeństwa energetycznego oraz strategicznych inwestycjach infrastrukturalnych, takich jak rozwój energetyki konwencjonalnej, dywersyfikacja dostaw gazu czy budowa elektrowni jądrowych. Znacznie rzadziej obejmuje ona zagadnienia związane z decentralizacją systemu energetycznego, innowacjami technologicznymi i partycypacją społeczną w sektorze energii. Struktura dyskursu energetycznego w exposé wzmacnia obraz energetyki jako domeny państwa, bezpieczeństwa i wielkoskalowej infrastruktury, podczas gdy wątki związane z decentralizacją, innowacyjnością i partycypacją społeczną pozostają marginalne albo są całkowicie nieobecne.

3.3. Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza sposobu ujmowania polityki energetycznej w programach wyborczych polskich partii politycznych w latach 2005–2019

[434] Piotr Tomczyk, *Szanse i bariery rozwoju energetyki wodorowej*, „Polityka Energetyczna" 2009, t. 12, z. 2/2, s. 593–607; Tadeusz Chmielniak, Sebastian Lepszy, Paweł Mońka, *Energetyka wodorowa – podstawowe problemy*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2017, t. 20, z. 3, s. 55–66, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-96179-28956?filename=Hydrogen-energy---main-pr.pdf [dostęp: 28.04.2025].

oraz exposé prezesów Rady Ministrów RP w latach 2004–2019, podczas której dokonano weryfikacji hipotezy o braku ponadpartyjnego konsensusu co do kierunków i tempa transformacji energetycznej, pozwoliła na sformułowanie wniosków ogólnych i szczegółowych.

Należy podkreślić, że polityka energetyczna była konsekwentnie przedstawiana przez partie polityczne jako obszar strategiczny, a nie wyłącznie sektorowy i wiązana z bezpieczeństwem państwa, konkurencyjnością gospodarki, relacjami z UE, stabilnością dostaw oraz zdolnością państwa do długookresowego planowania. Po drugie, UE stanowiła jeden z centralnych wymiarów polityki energetycznej we wszystkich analizowanych dokumentach programowych. Była przedstawiana jednocześnie jako źródło modernizacji i ograniczeń oraz punkt odniesienia dla polityki klimatycznej, regulacyjnej i gospodarczej, wobec którego partie przyjmowały jednak zróżnicowane postawy: od aktywnego uczestnictwa i współpracy po negocjowanie kosztów i obronę krajowej specyfiki energetycznej. Po trzecie, transformacja energetyczna była ważnym, choć nienadrzędnym tematem programów. Częściej traktowano ją jako element modernizacji i dostosowań technologicznych niż jako zapowiedź radykalnej przebudowy całego modelu energetycznego państwa. Partie polityczne skłonne były ją akceptować pod warunkiem, że nie naruszała bezpieczeństwa dostaw, stabilności gospodarki ani nie prowadziła do wzrostu kosztów energii dla obywateli i przedsiębiorstw.

Wśród wniosków szczegółowych należy podkreślić następujące:

(1) W programach wyborczych politykę energetyczną przedstawiano przez pryzmat ram prawnych, regulacji unijnych oraz zasad funkcjonowania rynku energii, a z czasem coraz szerzej – przez pryzmat pakietu klimatyczno-energetycznego i mechanizmów instytucjonalnego oddziaływania na sektor energii. Bezpieczeństwo energetyczne rozumiano przede wszystkim jako stabilność dostaw, dywersyfikację kierunków i źródeł zaopatrzenia, ograniczanie zależności od dominujących dostawców oraz wykorzystywanie krajowych zasobów energetycznych.

(2) Dywersyfikacja stanowiła dominującą odpowiedź na ryzyko zależności od jednego dostawcy lub jednego kierunku dostaw. Obejmowała zarówno źródła energii, jak i kierunki importu, infrastrukturę przesyłową, gaz ziemny, terminale LNG oraz interkonektory. Surowce energetyczne były przy tym przedstawiane nie tylko jako zasób gospodarczy, ale również jako element suwerenności państwa, co nadawało debacie o energetyce wyraźny wymiar tożsamościowy i polityczny.

(3) Dekarbonizacja była obecna w debacie programowej przede wszystkim jako problem regulacyjny (wskazywano na koszty dostosowania oraz tempo reform i ich wpływu na gospodarkę), lecz nie była traktowana jak cel strategiczny sam w sobie. Energetyka jądrowa

stanowiła temat relatywnie rzadziej eksponowany, jednak tam, gdzie się pojawiała, przypisywano jej duże znaczenie strategiczne i określano, że może stać się filarem długookresowego bezpieczeństwa energetycznego.

(4) W analizowanym materiale programowym ujawniała się trwała sprzeczność między dwiema logikami zarządzania sektorem energii: logiką rynkową, która oparta jest na konkurencji, liberalizacji i racjonalizacji kosztów, oraz logiką etatystyczną opartą na kontroli państwa, ochronie strategicznych przedsiębiorstw i centralnej koordynacji sektora.

(5) W badanym okresie widoczna jest ewolucja sposobu mówienia o energii. Energetyka stopniowo przestawała być opisywana wyłącznie jako problem bezpieczeństwa dostaw i kontroli nad infrastrukturą strategiczną, a coraz częściej stawała się polem negocjowania relacji między bezpieczeństwem państwa, konkurencyjnością gospodarki, modernizacją technologiczną, kosztami społecznymi oraz zobowiązaniami klimatyczno-energetycznymi wynikającymi z członkostwa w UE.

Analiza przeprowadzona w rozdziale trzecim potwierdza, że polskie partie polityczne w latach 2004–2019 nie wypracowały spójnej, ponadpartyjnej wizji transformacji energetycznej. Debata programowa charakteryzowała się reaktywnością wobec kolejnych inicjatyw regulacyjnych UE przy jednoczesnym trwałym przywiązaniu do węglowego modelu energetycznego, co prowadziło do instrumentalnego traktowania transformacji. Główną osią sporów politycznych pozostawało tempo i koszt transformacji energetycznej.

Rozdział IV. Rozwój polityki energetycznej Unii Europejskiej: geneza, przemiany i mechanizmy koordynacji

Rozdział czwarty niniejszej rozprawy doktorskiej koncentruje się na analizie przemian instytucjonalnych, prawnych i politycznych, które kształtowały sposób postrzegania i regulowania kwestii energetycznych w procesie integracji europejskiej. Ponad siedemdziesiąt lat po utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) polityka energetyczna pozostaje jednym z kluczowych wyzwań integracji europejskiej. Unia Europejska wciąż zmaga się z wysokim poziomem zależności od importu energii, ograniczoną dywersyfikacją źródeł dostaw oraz zbyt wolnym tempem poprawy efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii. Historia kształtowania się tej polityki pokazuje, że przez długi czas nie była ona uznawana za pełnoprawny, horyzontalny obszar polityki wspólnotowej, lecz pozostawała głównie w gestii państw członkowskich, co wynikało ze strategicznego znaczenia energii dla bezpieczeństwa, stabilności gospodarczej i suwerenności państwa.

Kluczowym elementem rozważań jest weryfikacja hipotezy, zgodnie z którą polityka klimatyczno-energetyczna UE stanowi jeden z najważniejszych obszarów działalności tej organizacji w ostatnich latach, co wiąże się z ponadprzeciętną determinacją polityczną na rzecz działań zmierzających do utworzenia pierwszego na świecie obszaru neutralnego klimatycznie do 2050 r.[435] Punktem wyjścia badań jest twierdzenie, że ewolucja europejskiej polityki energetycznej przebiegała od współpracy sektorowej i selektywnych interwencji regulacyjnych ku coraz bardziej spójnym ramom polityki klimatyczno-energetycznej. Jednocześnie proces ten był napędzany zarówno przez kolejne kryzysy energetyczne i zewnętrzne uwarunkowania geopolityczne, jak i przez postępującą instytucjonalizację międzynarodowego reżimu ochrony klimatu[436]. W ramach rozdziału podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób i pod wpływem jakich czynników politycznych, prawnych i instytucjonalnych dokonywało się stopniowe przejście od rozproszonej, sektorowej współpracy energetycznej do zintegrowanej polityki klimatyczno-energetycznej UE.

Analiza historyczna i instytucjonalna została podzielona na trzy podrozdziały odpowiadające wyodrębnionym etapom rozwoju tej polityki. Pierwszy obejmuje lata 1951–

[435] Por. Krzysztof Tomaszewski, *Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej*…, dz. cyt.; Anna Kucharska, *Transformacja energetyczna…*, dz. cyt.; Sylwia Mrozowska, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej…*, dz. cyt.

[436] Zob. Marek Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, dz. cyt.; Tomasz Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Energia – środowisko – klimat*, dz. cyt.; Herbert Gnaś, *Protokół z Kioto. Analiza decyzji międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016; Cezary Mik, Agnieszka Borek (red.), *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, Warszawa 2021.

1986: od podpisania traktatu paryskiego ustanawiającego EWWiS aż po przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). W tym okresie kwestie energetyczne pojawiały się głównie w ramach integracji sektorowej dotyczącej węgla, stali i energii jądrowej, a działania pozostawały rozproszone i silnie uzależnione od interesów państw członkowskich. Drugi podrozdział obejmuje lata 1986–2004: od Rezolucji Rady z 1986 r. dotyczącej nowych celów wspólnotowej polityki energetycznej, poprzez budowę wewnętrznego rynku energii, aż po etap przedakcesyjny obejmujący dostosowanie państw kandydujących do *acquis communautaire*. Ostatnia część rozdziału zawiera analizę lat 2004–2020 – od rozszerzenia UE o dziesięć nowych państw członkowskich do konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2020 r., w których potwierdzono nowy cel: redukcję emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 r. – fazy, w której od 2007 r. można mówić o wyraźnie ukształtowanej, zintegrowanej unijnej polityce klimatyczno-energetycznej.

Zrozumienie tych trzech etapów pozwoliło ocenić, w jaki sposób stopniowa konsolidacja celów energetycznych i klimatycznych na poziomie unijnym tworzyła coraz silniejszą presję dostosowawczą dla państw członkowskich, wyznaczając zarazem ramy instytucjonalne i regulacyjne, w obrębie których kształtowała się polska polityka energetyczna po akcesji do UE w 2004 r.

4.1. Od współpracy sektorowej do wspólnotowej polityki energetycznej w latach 1951–1986

W latach 1951–1986 energetyka stopniowo pojawiała się w agendzie integracji europejskiej. Traktowana była przede wszystkim jako rozwiązanie sektorowe, a podejmowane działania miały charakter pośredni. Jednocześnie była silnie powiązana z suwerennością państw, dlatego decyzje dotyczące bezpieczeństwa dostaw i struktury źródeł energii podejmowano głównie na poziomie międzyrządowym. W początkowej fazie niskie ceny paliw kopalnych, zwłaszcza ropy naftowej, osłabiały motywację do podejmowania kosztownych i trudnych politycznie reform mimo rosnącej zależności od importu oraz pojawiających się ostrzeżeń o ryzykach. Próby stworzenia skoordynowanego podejścia zderzyły się ze sprzecznymi, partykularnymi interesami narodowymi i ograniczeniami instytucjonalnymi.

Doświadczenia kryzysów naftowych pokazały, że gwałtowne zmiany na rynku ropy naftowej wpływają nie tylko na sektor energetyczny, ale przede wszystkim na rozwój gospodarczy. Przed ich wystąpieniem państwa członkowskie nie dostrzegały potrzeby opracowania wspólnej polityki energetycznej. Nagły wzrost cen ropy naftowej, spowodowany działaniami państw OPEC (Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową), stanowił istotny impuls do podjęcia prac nad stworzeniem ram dla wspólnej polityki energetycznej.

Państwom członkowskim nie udało się jednak osiągnąć jednolitego stanowiska. Niektóre z nich, zwłaszcza Wielka Brytania i Francja, opowiadały się za prowadzeniem dwustronnych negocjacji z dostawcami ropy zamiast uczestniczyć w realizacji skoordynowanej polityki obejmującej wszystkie państwa[437]. Kryzysy naftowe przyczyniły się m.in. do wdrożenia energooszczędnych technologii w przemyśle i budownictwie w krajach wysoko uprzemysłowionych. Dodatkowo rozpoczęto intensywne poszukiwania nowych złóż ropy naftowej, zwiększono udział energii elektrycznej pozyskiwanej ze spalania węgla oraz podjęto decyzje o rozbudowie sieci elektrowni jądrowych. Rozpoczęto także proces poszukiwania alternatywnych odnawialnych źródeł energii[438]. Ponadto postulowano przekształcenie struktury wytwarzania dochodu narodowego poprzez zwiększenie udziału sektora usług kosztem przemysłu, co miało przyczynić się do ograniczenia energochłonności gospodarki.

Podpisanie 18 kwietnia 1951 r. traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali[439] przez sześć państw: Belgię, Francję, RFN, Włochy, Luksemburg i Niderlandy utorowało drogę obecnej UE. Celem powołanej EWWiS od samego początku jej funkcjonowania był rozwój gospodarczy, zwiększenie zatrudnienia oraz podnoszenie poziomu życia obywateli. Miało to nastąpić dzięki nowemu instrumentowi, jakim był wspólny rynek. Zakładano, że zapewni on swobodę przepływu węgla i stali oraz umożliwi koordynację działań gospodarczych państw członkowskich. Należy zauważyć, że górnictwo węgla kamiennego znajdowało się wówczas w centrum uwagi, ponieważ węgiel stanowił w tym okresie podstawowe źródło energii[440].

Kolejne działania integracyjne wiązały się z tzw. traktatami rzymskimi, tj. traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Pierwszy dokument został podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r.[441] i sam w sobie nie ustanawiał odrębnej polityki energetycznej, podobnie jak w przypadku polityki rolnej czy transportowej. Wzmiankował jednak kwestie

[437] Magdalena Zajączkowska, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie" 2011, nr 852, s. 85–86; International Energy Agency (IEA), *Oil Crises and Climate Challenges: 30 Years of Energy Use in IEA Countries*, 1.03.2004, dostępne w: https://www.iea.org/news/oil-crises-and-climate-challenges-30-years-of-energy-use-in-iea-countries [dostęp: 05.02.2023].

[438] Howard Geller, Philip Harrington, Arthur H. Rosenfeld, Satoshi Tanishima, Fridtjof Unander, *Policies for Increasing Energy Efficiency: Thirty Years of Experience in OECD Countries*, „Energy Policy" 2006, t. 34, nr 5, s. 566.

[439] *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali*, podpisany w Paryżu 18 kwietnia 1951 r., obowiązujący od 23 lipca 1952 r., CELEX: 11951K/TXT, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT [dostęp: 08.05.2022].

[440] Anna Kucharska, *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, dz. cyt., s. 74.

[441] *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r., obowiązujący od 1 stycznia 1958 r., CELEX: 11957E/TXT, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT [dostęp: 08.05.2022].

surowców energetycznych (takich jak oleje mineralne, produkty naftowe). W traktacie ustanawiającym Euratom, podpisanym 25 marca 1957 r.[442], energetykę jądrową uznano za instrument służący podnoszeniu poziomu życia w państwach członkowskich oraz rozwojowi stosunków międzynarodowych. Sygnatariusze uzgodnili m.in. rozwój inwestycji w energetykę jądrową, w tym wsparcie infrastruktury oraz utworzenie wspólnego rynku poprzez zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych dotyczących specjalistycznych materiałów i sprzętu, zapewnienie swobodnego przepływu kapitału na potrzeby inwestycji jądrowych oraz stworzenie warunków do swobodnego zatrudniania specjalistów w tej dziedzinie.

W 1964 r. w protokole porozumienia[443] przyjętym po posiedzeniu Rady Specjalnej Ministrów EWWiS po raz pierwszy w tak kompleksowym ujęciu poruszono kwestię budowy wspólnego rynku energii. Strony zauważyły, że rosnący udział importu węglowodorów w ciągu kilku lat pokryje ponad połowę całkowitego zapotrzebowania energetycznego Wspólnoty, dlatego wyznaczono następujące cele: tanie zaopatrzenie, bezpieczeństwo dostaw, stopniowość substytucji, stabilność dostaw (koszt i ilość), wolny wybór konsumenta i uczciwa konkurencja na wspólnym rynku. Działania te dotyczyły większości nośników energii, tj. węgla, ropy, gazu i energii jądrowej.

Kryzys w 1967 r. związany z embargiem części państw arabskich oraz zablokowaniem Kanału Sueskiego spowodował, że dostęp do ropy naftowej został ograniczony, a koszty związane z transportem surowców znacznie wzrosły. Odpowiedzią na to była dyrektywa Rady z 1968 r.[444], która nałożyła na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i produktów ropopochodnych. Wynikała ona z rosnącego znaczenia importowanej ropy oraz możliwości potencjalnych zakłóceń w dostawach, które mogłyby negatywnie wpłynąć na gospodarkę państw Wspólnoty. W dokumencie przewidziano również konsultacje między państwami członkowskimi w przypadku trudności z zaopatrzeniem.

Przełom 1973 i 1974 r. zagroził dalszemu rozwojowi światowych gospodarek. Kolejny konflikt izraelsko-arabski (wojna Jom Kippur)[445] spowodował, że w ciągu czterech miesięcy,

---

[442] *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom)*, podpisany w Rzymie 25 marca 1957 r., obowiązujący od 1 stycznia 1958 r., CELEX: 11957A/TXT, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT [dostęp: 08.05.2022].

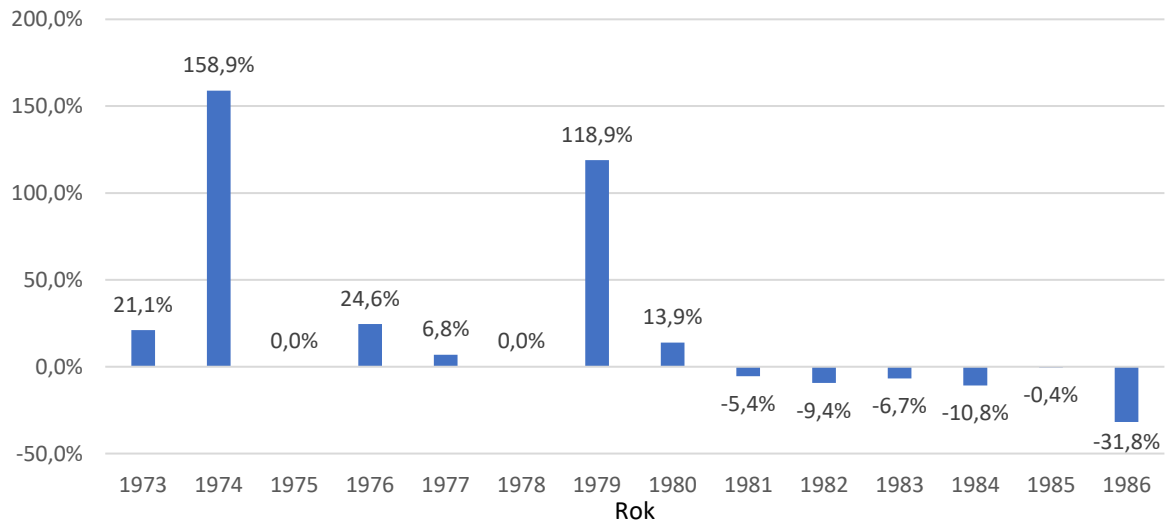
[443] *Protocol of Agreement on Energy Problems, Reached between the Governments of the Member States of the European Communities at the 94th Meeting of the Special Council of Ministers of the European Coal and Steel Community Held on 21 April 1964 in Luxembourg*, OJ nr 69, 30.04.1964, s. 1099–1100, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/prot/1964/430/oj [dostęp: 08.05.2022].

[444] *Dyrektywa Rady 68/414/EWG z dnia 20 grudnia 1968 r. nakładająca na państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej lub produktów ropopochodnych*, Dz.Urz. WE L 308 z 23.12.1968, s. 14–16, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968L0414 [dostęp: 09.05.2022].

[445] Zob. Piotr Kwiatkiewicz, *Konflikty zbrojne na Bliskim Wschodzie po II wojnie światowej i ich wpływ na ceny ropy naftowej*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" 2010, nr 3, s. 109–122, dostępne w: https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/przeglad-naukowo-metodyczny-edukacja-dla-bezpieczenstwa/2010-

od 17 października 1973 r. do 18 marca 1974 r., podaż ropy naftowej zmalała czterokrotnie. Kraje członkowskie OPEC, w odwecie za pomoc udzieloną Izraelowi przez państwa zachodnie, wprowadziły embargo na dostawy ropy naftowej wobec krajów Europy Zachodniej[446]. Zaburzenia w dostawach ropy naftowej miały także miejsce podczas rewolucji islamskiej w Iranie oraz konfliktu iracko-irańskiego w latach 1979–1981. Pomiędzy 1971 a 1980 r. ceny baryłki ropy naftowej wzrosły od ok. 10 do 87 dolarów, czyli prawie dziewięciokrotnie[447]. Na wykresie nr 9 przedstawiono roczną zmianę cen ropy naftowej w latach 1973–1986. Kształtowanie się cen ropy było rezultatem współwystępowania uwarunkowań ekonomicznych i geopolitycznych.

Wykres 9. Roczna zmiana cen ropy w latach 1973–1986 (% r/r)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Macrotrends, *Crude Oil Prices | Historical Chart | Data | 1946–2026*.

Silne uzależnienie od ropy naftowej wpływało zarówno na kraje importujące, jak i eksportujące ten surowiec. Wystąpienie szoków naftowych uświadomiło krajom-importerom potrzebę zmiany modelu systemu energetycznego, konieczność restrukturyzacji gospodarek oraz zmniejszenia ryzyka związanego z importem paliw. Skutkiem szoków naftowych było

numer-3/przeglad_naukowo_metodyczny_edukacja_dla_bezpieczenstwa-r2010-t-n3-s109-122.pdf [dostęp: 21.08.2023].

[446] Daniel Yergin, *The 1973 Oil Crisis: Three Crises in One — and the Lessons for Today*, Center on Global Energy Policy at Columbia University SIPA, 16.10.2023, dostępne w: https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/the-1973-oil-crisis-three-crises-in-one-and-the-lessons-for-today/ [dostęp: 26.08.2025]; U.S. Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2023*, 11.10.2023, Data Tables, dostępne w: https://www.eia.gov/outlooks/ieo/data.php [dostęp: 26.08.2025].

[447] Tomasz Więcław, *Determinanty rozwoju światowego rynku ropy naftowej*, praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, Katedra Mikroekonomii, Poznań 2009, s. 205, dostępne w: https://www.wbc.poznan.pl/Content/115817/PDF/Wieclaw_Tomasz-rozprawa_doktorska.pdf [dostęp: 26.08.2025].

zwolnienie tempa wzrostu zużycia ropy jako surowca energetycznego, przyspieszenie wdrażania nowych technologii pozyskiwania energii oraz zwiększona świadomość dotycząca uniezależnienia się od importu ropy.

We Wspólnotach stopniowo wzrastała świadomość wzajemnego powiązania problematyki energetycznej i środowiskowej, czego rezultatem było przyjęcie deklaracji Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich z dnia 22 listopada 1973 r. W dokumencie wskazano, że produkcja i wykorzystanie energii wiążą się z określonymi rodzajami zanieczyszczeń i uciążliwości, m.in. zanieczyszczeniem powietrza powodowanym spalaniem paliw w instalacjach stacjonarnych i rafineriach, ogrzewaniem domowym oraz zanieczyszczaniem wód. W celu zapobieżenia zanieczyszczeniom i uciążliwościom oraz ich redukcji zadeklarowano, że problemy środowiskowe będą rozwiązywane we współpracy z państwami spoza Wspólnoty, zwłaszcza w ramach organizacji międzynarodowych. Problemy środowiskowe związane z energetyką zaczęto traktować jako zagadnienie ponadnarodowe.

W czerwcu 1974 r. Komisja w komunikacie skierowanym do Rady przedstawiła główne założenia dokumentu dotyczącego nowej strategii polityki energetycznej dla Wspólnot Europejskich[448]. Zwróciła uwagę na potrzebę zintensyfikowania działań w zakresie dostosowania polityki energetycznej do zmieniających się uwarunkowań, tj. zaopatrzenia i bezpieczeństwa dostaw. Bezpieczeństwo dostaw energii oraz ograniczenie zależności od zewnętrznych dostawców zaczęto uznawać za jedne z najważniejszych celów polityki energetycznej. Podkreślano, że długoterminowych celów polityki energetycznej nie należy oddzielać od celów środowiskowych, ponieważ bezpieczne dostawy energii i stabilne ceny sprzyjają inwestycjom oraz wspierają dalszy rozwój gospodarczy państw[449]. Zauważono także, że w procesie kształtowania polityki energetycznej należy uwzględniać ograniczenia występujące zarówno po stronie popytu, jak i po stronie podaży energii. Jednocześnie w sektorach takich jak hutnictwo i transport samochodowy ówczesne możliwości zmiany wykorzystywanych paliw pozostawały ograniczone.

W grudniu tego samego roku Rada Wspólnot Europejskich w przyjętej rezolucji zatwierdziła działania służące ograniczeniu tempa wzrostu zużycia energii wewnętrznej[450]. Zakładano przy tym wprowadzenie rozwiązań sprzyjających racjonalnemu i oszczędnemu

[448] Commission of the European Communities, *Towards a New Energy Policy Strategy for the European Community. Communication and Proposals from the Commission to the Council*, COM(74) 550 final/2, Brussels, 26.06.1974, dostępne w: https://aei.pitt.edu/5190/1/5190.pdf [dostęp: 10.05.2022].
[449] Ingmar Versolmann, *The Development of Energy Policy in the European Union: Continuity, Critical Junctures and Change*, dz. cyt., s. 74.
[450] *Council Resolution of 17 December 1974 Concerning Community Energy Policy Objectives for 1985*, OJ C 153, 9.07.1975, s. 2–4, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31975Y0709(02) [dostęp: 10.05.2022].

wykorzystaniu energii, ale bez naruszania celów społecznych i gospodarczych. Określono również wskaźniki dotyczące redukcji tempa wzrostu zużycia energii we Wspólnocie do 1985 r. Dokument ten był ważnym punktem odniesienia na kolejne lata.

Wspomniane już zakłócenia w dostawach ropy naftowej z Iranu, które dotknęły Wspólnotę w pierwszej połowie 1979 r., zbiegły się z innymi zjawiskami pogarszającymi sytuację na rynku energii. Jednym z nich były wyjątkowo surowe warunki pogodowe, które wyraźnie zwiększyły popyt na energię. Dodatkowe obciążenie stanowiła wysoka dynamika gospodarcza, która generowała dalszy wzrost zapotrzebowania na energię. Choć łączne dostawy ropy do Wspólnoty w pierwszej połowie 1979 r. były faktycznie o 6% wyższe niż w analogicznym okresie 1978 r., wskazane czynniki sprawiły, że podaż nie nadążała za rosnącymi potrzebami.

W odpowiedzi na te wyzwania 4 października 1979 r. Komisja przedstawiła program energetyczny[451]. Jego zasadniczym celem była stabilizacja rynku naftowego po kryzysie irańskim. Zakładano również ograniczenie rocznego importu ropy do 470 mln ton do 1990 r. Wśród celów znalazło się także zmniejszenie zależności energetycznej od źródeł zewnętrznych poprzez oszczędzanie energii, szersze wykorzystanie węgla i energii jądrowej oraz rozwój nowych źródeł energii.

Przeobrażenia polityczne i gospodarcze doprowadziły do przyjęcia przez Radę 9 czerwca 1980 r. Rezolucji w sprawie nowych kierunków działań Wspólnoty w zakresie oszczędzania energii[452]. Zaktualizowano cele oraz wydano wytyczne dla wszystkich państw członkowskich, obejmujące m.in. politykę cenową energii, normy oraz audyty. Po kryzysach lat 70. punkt ciężkości przesunął się z ilości zużywanej energii na efektywność energetyczną. Uzgodniono, że do końca 1980 r. każde państwo członkowskie powinno wdrożyć program oszczędzania energii obejmujący wszystkie główne sektory oraz odpowiednią politykę cenową. W wytycznych rekomendowano wdrożenie odpowiednich środków na rzecz racjonalnego wykorzystania energii. Wśród nich znalazło się oszczędzanie energii w gospodarstwach domowych (np. etykietowanie urządzeń pod kątem zużycia energii); w przemyśle (np. ulgi finansowe i podatkowe na inwestycje w oszczędzanie energii); w rolnictwie (np. promocja energooszczędnego sprzętu, szkolenia i informowanie użytkowników); w biurach i handlu (np. minimalne standardy wydajności dla nowych budynków); w transporcie (np. wdrożenie

[451] Commission of the European Communities, *The Energy Programme of the European Communities*, COM(79) 527 final, Brussels, 04.10.1979, EUR-Lex, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51979XC0527 [dostęp: 10.05.2022].

[452] *Council Resolution of 9 June 1980 concerning new lines of action by the Community in the field of energy saving*, Official Journal C 149, 18 June 1980, s. 3–5, dostępne w: https://faolex.fao.org/docs/pdf/eur40512.pdf [dostęp: 10.05.2022]

standardowej metody pomiaru zużycia paliwa); w produkcji energii (np. wsparcie dla racjonalnego wykorzystania ciepła i rozwój sieci dystrybucji), a także działania informacyjne, edukacyjne oraz badawczo-rozwojowe.

Ponadto w 1980 r. Komisja przedstawiła szereg stanowisk odnoszących się do różnych aspektów polityki energetycznej, porządkując tym samym podstawowe kierunki działań Wspólnoty. Wśród nich należy wskazać odnoszący się do ekonomicznych uwarunkowań wspólnotowej inicjatywy energetycznej komunikat Komisji COM(80) 151, w którym energia została przedstawiona jako czynnik wpływający na koszty produkcji, inflację, bilans płatniczy oraz konkurencyjność gospodarki[453]. W Komunikacie COM(80) 152 postulowano zbliżenie zasad ustalania cen i opodatkowania energii w państwach członkowskich[454]. Rozwiązanie to miało wzmacniać spójność bodźców cenowych oraz sprzyjać oszczędzaniu energii i dywersyfikacji źródeł jej pozyskiwania. Z kolei komunikat COM(80) 153 dotyczył instrumentów fiskalnych, tj. pozyskiwania dochodów wspólnotowych z sektora energii, a zarazem wpisywał tę problematykę w szerszą debatę dotyczącą finansowania Wspólnoty oraz kategorii zasobów własnych[455]. W Komunikacie COM(80) 130 uporządkowano nową aktywność Komisji wokół dwóch filarów: polityki cenowo-podatkowej oraz zwiększenia nakładów inwestycyjnych w energetyce[456]. Powiązano ją z celami dotyczącymi bezpieczeństwa dostaw i ograniczania zależności zewnętrznej.

W 1981 r. Komisja przedłożyła propozycje służące określeniu celów i instrumentów wspólnotowej polityki energetycznej oraz wzmocnieniu mechanizmów koordynacji działań państw członkowskich. W Komunikacie Komisji COM(81) 64 cele energetyczne wyznaczone na 1990 r. poddano przeglądowi i zestawiono je z programami inwestycyjnymi państw członkowskich[457]. Pozwoliło to na monitorowanie postępów, porównywanie działań poszczególnych państw oraz zwiększenie spójności krajowych planów inwestycyjnych z celami wspólnotowymi. W Komunikacie Komisji do Rady COM(81) 540 przedstawiono

[453] Commission of the European Communities, *Economic Aspects of a Community Initiative on Energy. Communication from the Commission to the Council*, COM(80) 151 final, Brussels, 20.03.1980, dostępne w: http://aei.pitt.edu/32760/1/COM_(80)_151_final.pdf [dostęp: 10.05.2022].
[454] Commission of the European Communities, *Energy Price and Tax Harmonization in the Community. Communication from the Commission to the Council*, COM(80) 152 final, Brussels, 20.03.1980, dostępne w: http://aei.pitt.edu/5463/1/5463.pdf [dostęp: 10.05.2022].
[455] Commission of the European Communities, *Fiscal Instruments for Raising Community Revenues from Energy. Communication from the Commission to the Council*, COM(80) 153 final, Brussels, 20.03.1980, dostępne w: http://aei.pitt.edu/5464/1/5464.pdf [dostęp: 11.05.2022].
[456] Commission of the European Communities, *Energy Policy. Communication from the Commission to the European Council, 31 March–1 April 1980*, COM(80) 130 final, Brussels, 20.03.1980, dostępne w: http://aei.pitt.edu/31881/1/COM_(80)_130_final.pdf [dostęp: 11.05.2022].
[457] Commission of the European Communities, *Review of Energy Policy Objectives for 1990 and Member States' Investment Programmes. Communication from the Commission to the Council*, COM(81) 64 final, 24.02.1981, „Bulletin of the European Communities" 1981, nr 2, pkt 1.5.1–1.5.6, dostępne w: http://aei.pitt.edu/31884/1/COM_(81)_64_final.pdf [dostęp: 11.05.2022].

stanowisko oraz propozycje skierowane do Rady[458]. Wśród kluczowych kwestii wymieniono: (1) zapewnienie odpowiedniego poziomu inwestycji w alternatywne źródła energii oraz bardziej racjonalne wykorzystanie energii, (2) opracowanie wspólnego podejścia do ustalania cen energii i jej opodatkowania, (3) ustanowienie środków solidarności Wspólnoty w celu zapobiegania niestabilności na rynkach, (4) wzmocnienie wspólnych polityk w zakresie badań, rozwoju i demonstracji technologicznej, (5) dalsze rozwijanie wspólnych działań i inicjatyw w obszarze zewnętrznych stosunków energetycznych. Jednocześnie Komisja odrzuciła zarówno potrzebę centralizacji instrumentów polityki energetycznej, jak i dążenie do jednolitego modelu dywersyfikacji dostaw. Podkreśliła, że proces ten powinien być dostosowany do krajowych uwarunkowań. Wskazano jednak, że nie wystarczy samo deklarowanie wspólnego stanowiska. Potrzebna była także zbiorowa dyscyplina. Proponowane działania opierały się na założeniu, że powodzenie lub niepowodzenie polityki energetycznej Wspólnoty leży w interesie wszystkich państw członkowskich.

W konkluzjach z grudnia 1982 r. Rada Europejska potwierdziła, że głównymi celami polityki energetycznej są oszczędzanie energii oraz dywersyfikacja źródeł dostaw energii[459]. Dodatkowo poleciła przyspieszyć przyjęcie propozycji Komisji w zakresie badań, innowacji i energii.

W czerwcu 1983 r. Komisja Europejska dokonała oceny postępów w realizacji celów energetycznych Wspólnoty na 1990 r., stwierdzając, że dotychczasowa polityka nie była wystarczająca do ich osiągnięcia. Niższe ceny ropy naftowej osłabiły pierwotny impet strategii energetycznej, przez co Wspólnota nadal pozostawała wrażliwa na zakłócenia w dostawach energii. Podkreślono, że potencjał działań na poziomie wspólnotowym nadal nie jest w pełni wykorzystywany[460].

Pierwszym po wielu latach istotnym krokiem mającym na celu pogłębienie integracji było podpisanie JAE[461]. Przygotowanie JAE zostało jednak poprzedzone ukazaniem się w 1985 r. Białej Księgi[462], w której Komisja zobowiązywała się do osiągnięcia najpóźniej w 1992 r.

---

[458] Commission of the European Communities, *The Development of an Energy Strategy for the Community. Communication from the Commission to the Council*, COM(81) 540 final, Brussels, 02.10.1981, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51981DC0540 [dostęp: 11.05.2022].

[459] European Council, *The Presidency's Conclusions on the Proceedings of the European Council, Copenhagen, 3–4 December 1982. The Economic and Social Situation*, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20694/copenhagen_december_1982__eng_.pdf [dostęp: 11.05.2022].

[460] *Bulletin of the European Communities* 1983, nr 6, s. 11, dostępne w: https://aei.pitt.edu/65280/1/BUL266.pdf [dostęp: 11.05.2022].

[461] Szerzej: Dominika Byrska, Krzysztof Gawkowski, Dominika Liszkowska, *Unia Europejska. Geneza. Funkcjonowanie. Wyzwania*, Wrocław 2017.

[462] Commission of the European Communities, *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council, Milan, 28–29 June 1985*, COM(85) 310 final, Brussels, 14.06.1985, dostępne w: https://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf [dostęp: 11.05.2022].

całkowitej unifikacji rynku wewnętrznego. Program ten obejmował blisko 300 niezbędnych do podjęcia działań, które przybrały formę zaproponowanych przez Komisję i zaaprobowanych przez Radę dyrektyw, zobowiązujących państwa członkowskie do ich wdrożenia w prawie krajowym[463]. Dokument ten miał na celu usunięcie wszelkich barier utrudniających swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału w obrębie Wspólnoty Europejskiej do 1992 r. Zagadnienia związane z energią miały w nim charakter ogólny. Do Euratomu odwołano się wyłącznie w dwóch kontekstach – dostępu do jego historycznych archiwów oraz rewizji części traktatu, która miała uregulować przepływ materiałów jądrowych wewnątrz Wspólnoty. W dokumencie wskazano również na rolę zamówień publicznych i polityki konkurencji, w tym zasad dotyczących pomocy państwa. Instrumenty te traktowano jako rozwiązania horyzontalne. Rozszerzenie na sektory użyteczności publicznej, w tym sektor energetyczny, miało służyć dokończeniu budowy rynku wewnętrznego.

Ostatecznie JAE został podpisany 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu (przez dziewięć państw) oraz 28 lutego tego samego roku w Hadze (przez pozostałe trzy państwa członkowskie). Wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Ustanowiono w nim rewizję traktatów rzymskich, które powołały Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej[464]. Potwierdzono także, że działania Wspólnoty w sferze ochrony środowiska nie mogą ingerować w krajowe polityki dotyczące eksploatacji zasobów energetycznych, a państwa członkowskie zachowują kontrolę nad własnymi zasobami. JAE okazał się punktem zwrotnym w tworzeniu wewnętrznego rynku energii, dostarczając Komisji, działającej teraz w porozumieniu z Radą, motywację do zainicjowania prac nad nowymi propozycjami ustawodawczymi, programami, dokumentami politycznymi i innymi instrumentami regulacyjnymi mającymi na celu stworzenie ram prawnych i politycznych dla zakończenia procesu budowy jednolitego rynku energii[465].

Postęp w zakresie integracji energetyki pozostawał ograniczony. Jedną z głównych przyczyn było zróżnicowanie interesów i priorytetów politycznych państw członkowskich. Poszczególne rządy nie były skłonne do rezygnacji z kontroli nad sektorem energii. Wiązała się ona bowiem bezpośrednio zarówno z bezpieczeństwem narodowym, jak i z rozwojem przemysłu. Każdy z rządów inaczej rozumiał własne bezpieczeństwo energetyczne, np. Francja

[463] Irena Pietrzyk, *Jednolity rynek europejski jako fundament i motor integracji europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H. Oeconomia" 2015, t. XLIX, nr 2, s. 143.
[464] Desmond Dinan, *The Single European Act: Revitalising European Integration*, [w:] Finn Laursen (red.), *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*, London 2012, s. 124–146, dostępne w: https://doi.org/10.1057/9780230367579_6 [dostęp: 27.08.2025].
[465] Bartłomiej Nowak, *Liberalizacja rynku energii elektrycznej i gazu w Unii Europejskiej jako element strategii wewnętrznego rynku energii – wybrane aspekty*, „Studia Europejskie" 2006, nr 3, s. 54, dostępne w: https://journalse.com/pliki/pw/3-2006_Nowak.pdf [dostęp: 27.08.2025].

przedkładała niezależność (w tym rozwój atomu) nad mechanizmy kolektywne, a RFN miały własne źródła energii oraz krajowe przedsiębiorstwa energetyczne i przemysłowe, a także spółki zależne międzynarodowych koncernów. Włochy natomiast wolały zabezpieczać dostawy głównie przez aktywną politykę kontraktową realizowaną przez ENI. W rezultacie inicjatywy Komisji w sferze energii, np. Memorandum Komisji Wspólnot Europejskich z 18 grudnia 1968 r.[466], trafiały w Radzie na polityczną blokadę. Aż do lat 70. kompetencje w dziedzinie energii pozostawały na poziomie międzyrządowym. Dopiero kolejne kryzysy i zmiana uwarunkowań geopolitycznych wymusiły stopniową zmianę tego podejścia. Do 1973 r. Wspólnoty Europejskie zbudowały podstawy prawne i instytucjonalne dla integracji energetycznej, choć praktyczna realizacja celów integracyjnych była bardzo ograniczona. EWWiS i Euratom stanowiły w prezentowanym okresie innowacyjne modele zarządzania w sektorze energetycznym. Pierwszy z nich obejmował paliwa kopalne, tj. węgiel, drugi zaś nowoczesną energię jądrową. Ich dorobek, wspólne reguły oraz instytucje, choć cenne, były niewystarczające wobec wyzwań związanych z coraz większą dominacją ropy naftowej. W ramach EWG nie utworzono ani analogicznej wspólnoty w obszarze ropy naftowej, ani kompleksowej polityki energetycznej. To właśnie dlatego integracja energetyczna zatrzymała się przed najpoważniejszym testem, którym był kryzys w 1973 r.

Zdzisław Mach i Mirosław Natanek wyrażają pogląd, że początkowy etap powojennej integracji europejskiej ukierunkowany był przede wszystkim na uniknięcie błędów popełnionych po I wojnie światowej, w szczególności upokorzenia i marginalizacji Niemiec, co w przeszłości doprowadziło do wzrostu nastrojów rewizjonistycznych i narodzin narodowego socjalizmu. Autorzy podkreślają, że konieczne było opracowanie rozwiązania umożliwiającego ponowną integrację Niemiec z Europą, a jednocześnie uniemożliwiającego odbudowę niemieckiego potencjału militarnego[467]. W tym okresie istotna była również odbudowa gospodarcza państw zniszczonych podczas II wojny światowej. Stabilizacja makroekonomiczna, odbudowa infrastruktury oraz przywrócenie zdolności produkcyjnych stanowiły podstawową przesłankę do utrwalania pokoju w Europie. Wypracowane mechanizmy współpracy gospodarczej przyczyniały się nie tylko do minimalizacji ryzyka konfliktu, ale również do przyspieszenia modernizacji i wzrostu gospodarczego. Utworzenie EWWiS stanowiło skuteczną odpowiedź na te wyzwania.

[466] Commission of the European Communities, *First Guidelines for a Community Energy Policy. Supplement to Bulletin No. 12-1968. Memorandum Presented by the Commission to the Council on 18 December 1968*, COM(68) 1040, 18.12.1968, dostępne w: https://aei.pitt.edu/5134/1/5134.pdf [dostęp: 12.05.2022].
[467] Mirosław Natanek, Zdzisław Mach, *Historyczny wymiar Unii Europejskiej*, [w:] Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska*, Warszawa 2011, s. 56.

Lata 1973–1986 stanowiły okres transformacji wymuszonej przez czynniki zewnętrzne, obejmujący przejście od krajowego protekcjonizmu w zakresie bezpieczeństwa dostaw do początków liberalizacji rynku oraz stopniowego włączania kwestii środowiskowych do agendy politycznej. Kryzysy energetyczne ujawniły deficyt solidarności między państwami członkowskimi. Wiele państw zamiast koordynować działania przyjęło strategię jednostronną i dążyło do zawierania dwustronnych porozumień z dostawcami. Choć w omawianej dekadzie nie doszło do przełomu integracyjnego ani trwałej koordynacji polityk, doświadczenia kryzysów trwale ugruntowały wśród decydentów świadomość strategicznego znaczenia bezpieczeństwa dostaw energii. Okres ten uwydatnił napięcie między deklarowaną solidarnością a praktyką polityczną, które jednocześnie stworzyło podłoże dla bardziej zintegrowanych działań. W latach 80. nastąpiła zasadnicza zmiana w podejściu do europejskiej polityki energetycznej. Dwa istotne wydarzenia ukształtowały nowy paradygmat, wyznaczając kierunki rozwoju na kolejne dekady. Katastrofa w Czarnobylu trwale wprowadziła do debaty kwestie bezpieczeństwa jądrowego oraz ochrony środowiska. Nadała im też wyraźny wymiar wspólnotowy. Z kolei JAE stworzył podstawy prawne dla przyszłego, bardziej zintegrowanego rynku. Dzięki niemu możliwe stały się liberalizacja i deregulacja sektorów energetycznych.

4.2. Kształtowanie się wspólnotowej polityki energetycznej w latach 1986–2004

W okresie od 1986 do 2004 r. Europa doświadczyła szybkiej integracji gospodarczej, ale pamięć o szokach naftowych z lat 70. i wczesnych lat 80. była nadal obecna. Niewątpliwie okres ten miał znaczenie przełomowe, ponieważ przypadał na czas głębokich reform instytucjonalnych i traktatowych. Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro, który odbył się w dniach 3–14 czerwca 1992 r., stał się ważnym punktem odniesienia dla europejskiej polityki w obszarze energii i środowiska, wprowadził bowiem do debaty kwestie ochrony środowiska, co stopniowo wzmacniało presję na działania Wspólnoty w tym obszarze. Wspólnotowa polityka w latach 1986–2004 w zakresie energii oraz w późniejszym okresie również klimatu rozwijała się pośrednio. Nie wynikała z odrębnej kompetencji traktatowej, ale opierała się na dwóch filarach prawa pierwotnego, tj. na rynku wewnętrznym i ochronie środowiska. Te dwa obszary zyskiwały na znaczeniu wraz z reformami traktatowymi. Traktaty dostarczały narzędzi prawnych do pośredniego regulowania kwestii energetycznych, dlatego Wspólnoty wpływały na energetykę poprzez harmonizację warunków konkurencji i standardów. Z czasem coraz większe znaczenie zyskiwało uwzględnianie wymogów środowiskowych i wzmacnianie koordynacji działań redukcyjnych.

Wejście w życie JAE 1 lipca 1987 r. wprowadziło do prawa pierwotnego wyraźną podstawę polityki środowiskowej, która umożliwiła tworzenie wspólnotowych norm środowiskowych (np. standardy emisyjne, wymogi jakościowe, zasady oceny oddziaływania oraz później instrumenty ograniczające zanieczyszczenia). Dodatkowo traktat wzmocnił architekturę wewnętrznego rynku oraz zwiększył wpływ na stanowienie prawa m.in. poprzez odejście od wymogu jednomyślności w części regulacji rynkowych.

Traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r., wzmocnił te mechanizmy. Na jego podstawie wprowadzono zasadę subsydiarności, która stanowiła kompromis między kontrolą państw nad miksem energetycznym a działaniami Wspólnot w obszarach, w których cele łatwiej można było osiągać wspólnie. Podniósł on także rangę ochrony środowiska, wiążąc ją z definicją wzrostu gospodarczego, rozwinął podstawy sieci transeuropejskich (TEN). Infrastruktura i połączenia transgraniczne miały być warunkiem funkcjonowania rynku wewnętrznego. Wzrosła również rola Parlamentu, co spowodowało, że komponent środowiskowy został wzmocniony i korespondował z debatą o zmianach w energetyce.

Kolejnym etapem reform traktatowych był traktat amsterdamski, który wszedł w życie 1 maja 1999 r. Ochrona środowiska i zrównoważony rozwój zostały w nim powiązane z celami i działaniami UE. Wzmocnił on i utrwalił zasadę integracji wymogów środowiskowych w projektowaniu i wdrażaniu polityk sektorowych. Odtąd polityka rynku wewnętrznego i polityka infrastrukturalna nie mogły już być uzasadniane wyłącznie efektywnością oraz konkurencyjnością. Musiały one pozostawać zgodne z ramą środowiskową. Z czasem zaczęto ją interpretować w kategoriach redukcji emisji oraz transformacji technologicznej.

Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie, który odbył się 23–24 marca 2000 r., wyznaczył kierunek dalszych działań politycznych UE. Uznano wtedy, że dla utrzymania konkurencyjności Unii kluczowe będą modernizacja, reformy oraz inwestycje. Miało to szczególne znaczenie w warunkach globalizacji i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Po 2000 r. UE wypracowała zestaw instrumentów, które integrowały bodźce ekonomiczne i polityczne. Wśród nich znalazły się m.in. system handlu uprawnieniami do emisji, cele i mechanizmy wsparcia dla OZE, obowiązki w zakresie efektywności energetycznej oraz rosnący katalog standardów sektorowych. Równolegle UE rozwijała zasady funkcjonowania rynku energii (takie jak integracja, konkurencja, infrastruktura), a bezpieczeństwo dostaw przestało być traktowane jako temat wyłącznie techniczny i coraz częściej wpływało na kształt rozwiązań przyjmowanych na poziomie unijnym. Istotnymi dokumentami, które miały wpływ na politykę unijną w obszarze energii i klimatu, były Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Protokół z Kioto.

W tym kontekście należy odczytywać Rezolucję Rady z 16 września 1986 r.[468], która stanowiła próbę koordynacji dotychczas rozproszonych działań podejmowanych przez państwa na szczeblu krajowym oraz przesunięcia punktu ciężkości z polityki reaktywnej ku polityce opartej na planowaniu. W rezolucji określono strategiczne cele polityki energetycznej do 1995 r., dzieląc je na cele horyzontalne (ogólne kierunki działań) i sektorowe (konkretne wskaźniki ilościowe). Priorytetem było zapewnienie konsumentom bezpiecznych i stabilnych dostaw energii na korzystnych warunkach ekonomicznych, co uznano za ważne dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Cele horyzontalne obejmowały wzmocnienie bezpieczeństwa dostaw poprzez rozwój własnych zasobów, dywersyfikację importu, zwiększenie elastyczności systemów energetycznych oraz gotowość kryzysową, zwłaszcza w sektorze naftowym. Zakładano także poprawę efektywności ekonomicznej za sprawą racjonalnego wdrażania polityk i stosowania uzgodnionych zasad kształtowania cen energii. Podkreślano potrzebę integracji rynku energii, eliminacji barier, ochrony środowiska oraz rozwoju innowacji poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii i wsparcie badań. Zwrócono też uwagę na konieczność poszukiwania zrównoważonych rozwiązań na styku polityki energetycznej i środowiskowej, m.in. poprzez wykorzystanie najlepszych dostępnych technologii oraz promowanie innowacji technologicznych. Cele sektorowe na 1995 r. obejmowały m.in. poprawę efektywności końcowego zużycia energii o co najmniej 20%, ograniczenie udziału ropy do ok. 40% całkowitego zużycia energii, utrzymanie importu netto ropy poniżej jednej trzeciej zużycia energii, ograniczenie udziału węglowodorów w produkcji energii elektrycznej do poniżej 15% oraz znaczące zwiększenie produkcji energii z nowych i odnawialnych źródeł energii. Realizacja tych celów miała opierać się na porównywalnych wysiłkach państw członkowskich, z uwzględnieniem ich specyfiki, a same cele traktowano jako elastyczne wytyczne, podlegające regularnemu monitorowaniu przez Komisję[469].

W dokumencie roboczym Komisji z 1988 r.[470] wyznaczono ambitne cele, których realizacja miała służyć urzeczywistnieniu założeń europejskiego rynku wewnętrznego do końca 1992 r., ze szczególnym uwzględnieniem sektora energetycznego. Wśród najważniejszych celów Komisja wymieniła m.in: (1) integrację wewnętrznego rynku energii, (2) poprawę bezpieczeństwa dostaw energii dla wszystkich państw członkowskich, (3) obniżenie kosztów

---

[468] *Council Resolution of 16 September 1986 Concerning New Community Energy Policy Objectives for 1995 and Convergence of the Policies of the Member States* (86/C 241/01), OJ C 241, 25.09.1986, s. 1–3, CELEX: 31986Y0925(01), dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31986Y0925(01) [dostęp: 12.05.2022].

[469] Tamże.

[470] European Commission, *The Internal Energy Market. Commission Working Document*, COM(88) 238 final, Brussels, 2.05.1988, dostępne w: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9933d745-2b7c-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-en [dostęp: 12.05.2022].

energii, co miało przynieść bezpośrednie korzyści konsumentom indywidualnym i przemysłowym, (4) poprawę konkurencyjności gospodarczej i wzmocnienie integracji gospodarczej, (5) racjonalizację i optymalizację branży energetycznej, (6) wzrost handlu produktami energetycznymi wewnątrz Wspólnoty, (7) zwiększenie dywersyfikacji i ograniczenie importu ropy naftowej i produktów naftowych, (8) usunięcie barier technicznych, w tym harmonizację przepisów i norm technicznych, usunięcie barier fiskalnych, (9) osiągnięcie równowagi między polityką energetyczną a ochroną środowiska, w tym harmonizację norm bezpieczeństwa i emisji, (10) rozwój infrastruktury energetycznej, (11) ułatwienie swobodnego przepływu gazu ziemnego w całej Wspólnocie.

W latach 1990–1992 przyjęto wiele dyrektyw w obszarze energetyki. Wśród nich wyróżnić można m.in. dyrektywę 90/377/EWG[471], która dotyczyła zwiększenia przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej naliczanych odbiorcom przemysłowym (procedura publikacji i porównania cen). Kolejna dyrektywa 90/531/EWG[472] miała na celu skoordynowanie i ujednolicenie procedur zamówień publicznych stosowanych przez podmioty działające w sektorach wody, energii, transportu i telekomunikacji. Działania te miały prowadzić do otwarcia rynków tych sektorów i zapewnienia nienaruszalności zasad wspólnego rynku (braku dyskryminacji, swobodnego przepływu usług). Z kolei w dyrektywie 90/547/EWG[473] ustanawiano ramy dla ułatwienia przesyłu energii elektrycznej przez sieci wysokiego napięcia między państwami członkowskimi. Jej głównym celem było stworzenie jednolitego rynku wewnętrznego energii elektrycznej poprzez optymalizację dostaw, obniżenie kosztów i zwiększenie bezpieczeństwa zaopatrzenia. Dyrektywa 91/296/EWG[474] ustanawiała ramy tranzytu gazu przez sieci krajów Wspólnoty. W decyzji 91/565/EWG[475] przyjęto pięcioletni program SAVE (*Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency*), który miał na celu poprawę efektywności energetycznej i racjonalne zużycie energii we Wspólnocie. W decyzji zostały również ustanowione ramy finansowe: m.in. wdrażanie programu poprawy efektywności

[471] *Dyrektywa Rady 90/377/EWG z dnia 29 czerwca 1990 r. dotycząca wspólnotowej procedury na rzecz poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej pobieranych od końcowych odbiorców przemysłowych*, Dz.Urz. WE L 185 z 17.07.1990, s. 16–24, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31990L0377 [dostęp: 18.05.2022].
[472] *Council Directive 90/531/EEC of 17 September 1990 on the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Telecommunications Sectors*, OJ L 297, 29.10.1990, s. 1–48, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1990/531/oj/eng [dostęp: 18.05.2022].
[473] *Dyrektywa Rady 90/547/EWG z dnia 29 października 1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej poprzez sieci przesyłowe*, Dz.Urz. WE L 313 z 13.11.1990, s. 30–33, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31990L0547 [dostęp: 18.05.2022].
[474] *Dyrektywa Rady 91/296/EWG z dnia 31 maja 1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci*, Dz.Urz. WE L 147 z 12.06.1991, s. 37–40, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31991L0296 [dostęp: 18.05.2022].
[475] *Council Decision 91/565/EEC of 29 October 1991 Concerning the Promotion of Energy Efficiency in the Community (SAVE Programme)*, OJ L 307, 8.11.1991, s. 34–36, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1991/565/oj/eng [dostęp: 18.05.2022].

zużycia energii elektrycznej z decyzji 89/364/EEC[476]. Dyrektywa 92/12/EWG[477] określała ogólne ramy systemu akcyzowego, mające znaczenie m.in. dla obrotu paliwami. Dyrektywa 92/75/EWG[478] harmonizowała krajowe przepisy dotyczące etykietowania urządzeń gospodarstwa domowego oraz informacji o ich zużyciu energii, ułatwiając konsumentom wybór urządzeń energooszczędnych. Dyrektywa 92/81/EWG[479] miała na celu ujednolicenie struktury akcyz nakładanych na oleje mineralne (np. paliwa silnikowe, oleje opałowe).

W czerwcu 1990 r. Rada Europejska poleciła Komisji zbadać propozycję rządu Holandii dotyczącą ustanowienia Europejskiej Sieci Energetycznej. W dokumencie podkreślono, że kwestie środowiskowe powinny być integrowane z transportem, energetyką, infrastrukturą, produkcją, rolnictwem oraz polityką fiskalną i gospodarczą. Rozwój związany z ukończeniem procesu tworzenia rynku wewnętrznego miał być zrównoważony i przyjazny dla środowiska. W odniesieniu do globalnych problemów środowiskowych Wspólnota powinna odgrywać istotną rolę we wspieraniu krajów rozwijających się w osiąganiu zrównoważonego rozwoju, a także krajów Europy Środkowej i Wschodniej w ich działaniach na rzecz poprawy stanu środowiska[480].

Na posiedzeniu w Rzymie 14–15 grudnia 1990 r. Rada Europejska wyraziła gotowość do zorganizowania w 1991 r. konferencji przygotowującej Paneuropejską Kartę Energetyczną. Inicjatywa ta miała przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw, optymalizacji eksploatacji zasobów i inwestycji, udoskonalenia sieci energetycznych, zwiększenia handlu energią oraz bardziej racjonalnego wykorzystania energii[481]. W komunikacie z lutego 1991 r.[482] Komisja przedstawiła szczegółową propozycję Europejskiej Karty Energetycznej, w której znalazł się wstępny projekt samej deklaracji. Projektowana karta miała odwoływać się do

---

[476] *Council Decision 89/364/EEC of 5 June 1989 on a Community Action Programme for Improving the Efficiency of Electricity Use*, OJ L 157, 9.06.1989, s. 32–34, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31989D0364 [dostęp: 18.05.2022].

[477] *Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania*, Dz.Urz. WE L 76 z 23.03.1992, CELEX: 31992L0012, s. 1–13, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0012 [dostęp: 22.05.2022].

[478] *Dyrektywa Rady 92/75/EWG z dnia 22 września 1992 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez urządzenia gospodarstwa domowego*, Dz.Urz. WE L 297 z 13.10.1992, CELEX: 31992L0075, s. 16–19, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0075 [dostęp: 22.05.2022].

[479] *Council Directive 92/81/EEC of 19 October 1992 on the Harmonization of the Structures of Excise Duties on Mineral Oils*, OJ L 316, 31.10.1992, CELEX: 31992L0081, s. 12–15, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0081 [dostęp: 22.05.2022].

[480] European Council, *Presidency Conclusions*, Dublin, 25–26.06.1990, SN 60/1/90, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20562/1990_june_-_dublin__eng_.pdf [dostęp: 22.05.2022].

[481] European Council, *Presidency Conclusions*, Rome, 14–15.12.1990, part 2, SN 428/90, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20545/1990_december_-_rome__eng__part_ii.pdf [dostęp: 22.05.2022].

[482] Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on a European Energy Charter*, COM(91) 36 final, Brussels, 14.02.1991, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?rid=1&uri=CELEX:51991DC0036 [dostęp: 22.05.2022].

zobowiązań wynikających z Paryskiej Karty Nowej Europy[483]. Podczas Konferencji Haskiej[484], która odbyła się w dniach 16–17 grudnia 1991 r., podpisano dokument końcowy w sprawie Europejskiej Karty Energetycznej. Był to akt polityczny i nie wymagał ratyfikacji przez parlamenty narodowe państw członkowskich. Karta przewidywała powstanie konkurencyjnego rynku energii, swobodny wzajemny dostęp do rynków energii państw sygnatariuszy, dostęp do zasobów energetycznych i ich eksploatacji na zasadach handlowych bez jakiejkolwiek dyskryminacji, ułatwienie dostępu do infrastruktury transportowej energii, co wiązało się z międzynarodowym tranzytem, popieranie dostępu do kapitału, gwarancje prawne dla transferu zysków z prowadzonej działalności, koordynację polityki energetycznej poszczególnych państw, wzajemny dostęp do danych technicznych i ekonomicznych oraz indywidualne negocjowanie warunków osiągania przez poszczególne kraje zgodności z postanowieniami karty[485]. Dokumentem o wymiarze prawnym i wiążącym dla państw UE stał się Traktat Europejskiej Karty Energetycznej z 1994 r.[486]

Traktat z Maastricht [487], oficjalnie nazywany Traktatem o Unii Europejskiej (TUE), był ważnym etapem w kształtowaniu współczesnej polityki energetycznej UE. Dokument ten miał charakter bezterminowej umowy międzynarodowej, parafowanej 11 grudnia 1991 r. i podpisanej 7 lutego 1992 r. Po ratyfikacji weszła w życie 1 listopada 1993 r. Traktat nie zawierał odrębnego rozdziału poświęconego polityce energetycznej, jednak zwiększał możliwości wpływu państw członkowskich na kształtowanie polityki energetycznej UE. Polityka energetyczna została uznana za integralną część polityki gospodarczej Wspólnoty.

Jednym z głównych celów traktatu z Maastricht było utworzenie jednolitego rynku energii w ramach rynku wewnętrznego oraz zapewnienie swobodnego przepływu usług, osób, towarów i kapitału[488]. Wśród celów Unii wymienia się wspieranie postępu gospodarczego i

---

[483] *Charter of Paris for a New Europe*, Meeting of the Heads of State or Government of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Paris, 19–21.11.1990, dostępne w: https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf [dostęp: 22.05.2022].

[484] *Concluding Document of The Hague Conference on the European Energy Charter*, The Hague, 17.12.1991, dostępne w: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/1991_European_Energy_Charter.pdf [dostęp: 22.05.2022].

[485] Oksana Voytyuk, *Potencjał energetyczny państw Unii Europejskiej*, Białystok 2012, s. 77, dostępne w: https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/14959/1/O_Voytyuk_Potencjal_energetyczny.pdf [dostęp: 31.08.2024].

[486] *Decyzja Rady i Komisji z dnia 23 września 1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnoty Europejskie Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych* (98/181/WE, EWWiS, Euratom), Dz.Urz. WE L 69 z 9.03.1998, s. 1–116, CELEX: 31998D0181, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:31998D0181 [dostęp: 24.05.2022].

[487] *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.Urz. WE C 191 z 29.07.1992, s. 1–112, CELEX: 11992M/TXT, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:11992M/TXT [dostęp: 24.05.2022].

[488] Kamil Olczak, *Polityka Unii Europejskiej w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii – ramy prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2016, t. 101, s. 89, dostępne w: https://bibliotekanauki.pl/articles/595958.pdf [dostęp: 31.08.2024].

społecznego w kontekście wzmocnionej spójności i ochrony środowiska. Państwa członkowskie potwierdziły swoje zaangażowanie w promowanie zrównoważonego postępu gospodarczego i społecznego, w szczególności poprzez wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej oraz ochronę środowiska. Polityka Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska miała przyczyniać się do realizacji następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska; ochrony zdrowia ludzkiego; rozważnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania działań na poziomie międzynarodowym, ukierunkowanych na rozwiązywanie regionalnych lub globalnych problemów środowiskowych. Wymogi ochrony środowiska miały być integrowane w procesie definiowania i realizacji innych polityk Wspólnoty[489]. Ponadto zobowiązano się do przyszłej rewizji traktatu, tak aby wzmocnić status prawny polityk w dziedzinie energii poprzez przyznanie im odrębnych tytułów. Powyższe ustalenia świadczą o rosnącym znaczeniu tych kwestii dla integracji europejskiej.

W tym czasie zmienia się globalny kontekst działań w zakresie ochrony środowiska, m.in. pod wpływem konferencji „Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r., podczas której promowano koncepcję zrównoważonego rozwoju. Rośnie świadomość globalnych zagrożeń środowiska, pojawia się problem zmian klimatu. Nowe podejście do polityki znalazło wyraz w piątym programie działań (lata 1993–2000)[490]. Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich z 1 lutego 1993 r. w sprawie wspólnotowego programu polityki i działań w zakresie środowiska i zrównoważonego rozwoju[491] nadaje priorytet zrównoważonemu rozwojowi. Rada zgodziła się, że obecne działania są niewystarczające, aby sprostać rosnącej presji na środowisko, dlatego wezwała do tworzenia bardziej spójnych i skoordynowanych strategii. Program – osadzony w TUE – odzwierciedla wnioski z konferencji ONZ w Rio de Janeiro z 1992 r. Wspólnotę i państwa członkowskie zobowiązano do wdrażania ustaleń dotyczących ochrony środowiska oraz promowania zrównoważonego rozwoju na różnych szczeblach, w tym na poziomie międzynarodowym. Podkreślono też potrzebę niezwłocznego uruchomienia prac Europejskiej Agencji

[489] Eileen Barrington, *European Environmental Law: Before and After Maastricht*, „University of Miami International and Comparative Law Review" 1993, t. 2, s. 79–90, dostępne w: https://repository.law.miami.edu/umiclr/vol2/iss1/4/ [dostęp: 31.08.2024].

[490] Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, *Ochrona środowiska w polityce UE*, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/013FBB5AFBA126BEC12578E3004693F8/$file/%C5%9Arodowisko_naturalne.pdf [dostęp: 31.08.2024].

[491] *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council, of 1 February 1993 on a Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development* (93/C 138/01), OJ C 138, 17.05.1993, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41993X0517 [dostęp: 24.05.2022].

Środowiska[492]. 15 grudnia 1993 r. Rada Unii Europejskiej[493] podjęła decyzję o zatwierdzeniu w imieniu Wspólnoty Europejskiej Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, podpisanej w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r.

Aspiracje polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej w latach 90. XX w. były nierozerwalnie związane z dążeniem do integracji ze strukturami zachodnimi, czego formalnym wyrazem stały się Układy Europejskie. Początkowo dokumenty te były postrzegane przez Wspólnotę jedynie jako instrument do budowania szczególnych relacji, jednak dla państw-kandydatów, w tym Polski, stanowiły one od początku wstęp do pełnego członkostwa. Przełom w relacjach nastąpił podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. To właśnie tam określono polityczne i ekonomiczne kryteria akcesji, zmieniając status państw stowarzyszonych[494].

Gospodarki państw Europy Środkowo-Wschodniej cechowały się wysoką energochłonnością i niską efektywnością energetyczną. Powodem tego były historycznie ukształtowana struktura przemysłu oraz dominująca rola paliw kopalnych. W konsekwencji poziom emisji pozostawał wysoki, a stan środowiska w wielu przypadkach ulegał wyraźnemu pogorszeniu. Dla Wspólnoty sytuacja ta generowała napięcia regulacyjne. Z jednej strony postępowała integracja gospodarcza, w tym liberalizacja handlu zapoczątkowana w ramach Układów Europejskich, z drugiej zaś należało utrzymać wysokie standardy ochrony środowiska i stopniowo włączać państwa regionu do europejskich mechanizmów redukcji emisji[495]. Właśnie dlatego w latach 90. UE uruchomiła szereg instrumentów politycznych i finansowych, które miały wspierać państwa Europy Środkowo-Wschodniej w realizacji zobowiązań stowarzyszeniowych oraz akcesyjnych w obszarach energii i środowiska.

---

[492] *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1210/90 z dnia 7 maja 1990 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska*, Dz.Urz. WE L 120 z 11.05.1990, CELEX: 31990R1210, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31990R1210 [dostęp: 24.05.2022].

[493] *Decyzja Rady z dnia 15 grudnia 1993 r. dotycząca zawarcia Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (94/69/WE), Dz.Urz. WE L 33 z 7.02.1994, CELEX: 31994D0069, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0069 [dostęp: 24.05.2022].

[494] Eugeniusz Piontek, *Central and Eastern European Countries in Preparation for Membership in the European Union — a Polish Perspective*, „Yearbook of Polish European Studies" 1997, t. 1, s. 73–74, dostępne w: https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y1-1997_Piontek.pdf [dostęp: 26.01.2026].

[495] W 1998 r. oszacowano, że dla całego regionu całkowite koszty inwestycyjne związane z dostosowaniem się do dorobku prawnego w dziedzinie ochrony środowiska wyniosą prawdopodobnie ok. 100–120 mld ECU dla wszystkich dziesięciu krajów kandydujących (zob. Commission of the European Communities, *Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, COM(1998) 294 final, Brussels, 20.05.1998, s. 5, dostępne w: https://aei.pitt.edu/4150/1/001467_1.pdf [dostęp: 26.05.2022].

Rada Europejska podczas spotkania w Essen 9–10 grudnia 1994 r.[496] poruszyła szereg kwestii związanych z energetyką i ochroną środowiska. Dotyczyły one m.in. wytycznych umożliwiających państwom członkowskim wprowadzenie podatku CO_2/energetycznego, listy projektów transportowych i energetycznych, finansowania oraz usuwania przeszkód administracyjno-prawnych w zakresie infrastruktury energetycznej, a także powiązania wzrostu gospodarczego z ochroną środowiska. W kontekście przygotowań państw Europy Środkowo-Wschodniej do akcesji wskazano na znaczenie rozwoju infrastruktury i współpracy w dziedzinach o wymiarze transeuropejskim, w tym w obszarze energetyki i środowiska, jako czynników wspierających integrację.

W styczniu 1995 r. Komisja przyjęła Zieloną Księgę[497], której celem było wyznaczenie nowych założeń polityki energetycznej Wspólnoty. Zielona Księga wskazywała trzy główne kierunki działań: wzmacnianie konkurencyjności poprzez zapewnienie dostępu do energii po możliwie najkorzystniejszej cenie i na najlepszych warunkach, umacnianie bezpieczeństwa dostaw oraz włączanie kwestii środowiskowych do polityki energetycznej. Bezpieczeństwo dostaw miało być zapewniane m.in. przez pełniejsze wykorzystanie zasobów krajowych, utrzymanie odpowiedniego poziomu produkcji węgla, rozwój energetyki jądrowej i odnawialnej, a także dialog z głównymi dostawcami energii oraz współpracę z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Dokument podkreślał również potrzebę budowania synergii między konkurencyjnością, bezpieczeństwem energetycznym i ochroną środowiska, zwłaszcza w kontekście długoterminowej strategii energetycznej oraz wyzwań związanych z globalnym ociepleniem.

W wyniku procesu konsultacyjnego zainicjowanego przez Zieloną Księgę Komisja sporządziła w 1995 r. Białą Księgę[498], czyli dokument o charakterze normatywno-operacyjnym, przekładający rekomendacje wynikające z debaty na konkretne propozycje polityczne, wytyczne i środki wykonawcze. W dokumencie wskazano na instrumenty służące wdrażaniu polityki energetycznej, obejmujące m.in. harmonizację przepisów i tworzenie ram prawnych na poziomie wspólnotowym, finansowanie projektów badawczo-rozwojowych oraz sieci transeuropejskich, umowy z państwami trzecimi, dialog energetyczny, Kartę Energetyczną, stosowanie środków kryzysowych w przypadku zakłóceń dostaw ropy naftowej i

[496] European Council, *Presidency Conclusions*, Essen, 9–10.12.1994, dostępne w: https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm [dostęp: 26.05.2022].
[497] Commission of the European Communities, *For a European Union Energy Policy. Green Paper Presented by the Commission*, COM(94) 659 final, Brussels, 11.01.1995, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0659 [dostęp: 26.05.2022].
[498] Commission of the European Communities, *White Paper. An Energy Policy for the European Union*, COM(95) 682 final, Brussels, 13.12.1995, CELEX: 51995DC0682, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0682 [dostęp: 26.05.2022].

funkcjonowania rynku gazu, a także promowanie innowacji, wdrażanie nowoczesnych technologii, regularne raportowanie o stanie energetyki we Wspólnocie oraz zapewnianie przejrzystości funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Kolejnym istotnym krokiem na rzecz budowania polityki energetycznej była decyzja 96/391/WE[499], w której określony został pakiet działań o charakterze administracyjnym, technicznym i finansowym w obszarze ułatwienia budowy i integracji transgranicznych sieci energetycznych w UE TEN-E[500]. Następnie w decyzji 1254/96/WE[501] ustanowiono priorytety i listę transeuropejskich sieci energetycznych (interkonektorów). W analizowanym okresie kolejnym ważnym dokumentem była dyrektywa 96/92/WE[502], która ustanowiła ramy prawne dla liberalizacji i ujednolicenia rynku energii elektrycznej w UE, w tym dostępu stron trzecich do sieci przesyłowych i rozdzielczych (TPA)[503].

Istotnym etapem kształtowania unijnej polityki w zakresie odnawialnych źródeł energii było opublikowanie przez Komisję Europejską w 1997 r. kolejnej Białej Księgi. Dokument ten stanowił rozwinięcie debaty zapoczątkowanej Zieloną Księgą z 1996 r.[504] i porządkował główne założenia wspólnotowej strategii wobec OZE. Komisja wyznaczyła ramy dla rozwoju tej energetyki, wskazując przy tym na pilną potrzebę zwiększenia udziału OZE w miksie energetycznym UE. Zwiększenie udziału OZE było motywowane ochroną środowiska (szczególnie w kontekście zbliżającej się konferencji w Kioto), bezpieczeństwem dostaw energii oraz możliwością tworzenia nowych miejsc pracy i rozwoju regionalnego. W strategii

---

[499] *Decyzja Rady z dnia 28 marca 1996 r. ustanawiająca zestaw środków mających na celu stworzenie korzystniejszych warunków dla rozwoju transeuropejskich sieci w sektorze energetycznym* (96/391/WE), Dz.Urz. WE L 161 z 29.06.1996, s. 154–155, CELEX: 31996D0391, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0391 [dostęp: 27.05.2022].

[500] Polityka sieci transeuropejskich na rzecz energii (TEN-E) — długoletni unijny instrument łączący sieci energetyczne państw członkowskich UE, mający na celu wzmocnienie spójności, solidarności i współpracy energetycznej oraz ułatwienie integracji infrastruktury niskoemisyjnej (zob. European Commission, Directorate-General for Energy, *Trans-European Networks for Energy*, dostępne w: https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/trans-european-networks-energy_en [dostęp: 24.05.2023]).

[501] *Decision No 1254/96/EC of the European Parliament and of the Council of 5 June 1996 Laying Down a Series of Guidelines for Trans-European Energy Networks*, OJ L 161, 29.06.1996, s. 147–153, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D1254 [dostęp: 27.05.2022].

[502] *Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej*, Dz.Urz. WE L 27 z 30.01.1997, s. 20–29, CELEX: 31996L0092, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996L0092 [dostęp: 28.05.2022].

[503] Zasada TPA (*third party access*), czyli dostęp stron trzecich, nakłada na właścicieli sieci elektroenergetycznych obowiązek udostępnienia ich innym podmiotom. Bez niej trudno byłoby przełamać monopol dostawców energii na rynku energii elektrycznej dla odbiorców końcowych. Użytkownicy danej sieci mają prawo zmienić dostawcę na innego niż ten, z którego usług obecnie korzystają. Potencjalni dostawcy mogą dostarczać energię, korzystając z istniejących już sieci (zob. Aleksandra Lech, *Implementation of TPA (Third Party Access) Principle in Polish Energy Sector*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe" 2010, t. 13, nr 3, s. 33, DOI:10.2478/v10103-009-0037-0 [dostęp: 2.09.2025]).

[504] European Commission, *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy. White Paper for a Community Strategy and Action Plan*, COM(97) 599 final, 26.11.1997, dostępne w: https://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf [dostęp: 28.05.2022].

wyznaczono cel podwojenia udziału OZE w zużyciu energii brutto w UE do 12% do 2010 r., co miało przełożyć się na redukcję emisji CO_2. Komisja zauważyła, że źródła krajowe mogą znacząco przyczynić się do zmniejszenia zależności UE od importu. W 1997 r. zależność UE od importu surowców energetycznych wynosiła 50%. Prognozowano, że bez podjęcia działań poziom ten wzrośnie do 70% do 2020 r., zwłaszcza w przypadku ropy naftowej i gazu, które miały pochodzić z coraz bardziej odległych źródeł, często obarczonych ryzykiem geopolitycznym. Rozwój OZE miał również, w ocenie Komisji, przyczynić się do stworzenia nowych miejsc pracy, głównie w małych i średnich przedsiębiorstwach. Szacowano wzrost na poziomie od 500 000 do 900 000 nowych miejsc pracy. Jednym z kluczowych instrumentów promocji OZE była *Campaign for Take-Off* polegająca na wsparciu wdrażania odnawialnych źródeł energii, zapewnieniu skoordynowanego podejścia w całej Wspólnocie oraz promocji projektów w poszczególnych sektorach[505].

Rosnące znaczenie kwestii środowiskowych oraz ich coraz ściślejszy związek z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego sprawiły, że traktat amsterdamski stworzył podstawy do dalszego rozwoju polityki energetycznej. Podpisano go 2 października 1997 r., a zaczął obowiązywać od 1 maja 1999 r.[506] Zmienił Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre akty powiązane. Jego celem było pogłębienie i uporządkowanie integracji europejskiej oraz dostosowanie instytucji Unii do przyszłego rozszerzenia. Do najważniejszych założeń traktatu należały: promowanie postępu gospodarczego i społecznego, w tym wysokiego poziomu zatrudnienia i zrównoważonego rozwoju, wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, rozwój obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także wzmocnienie ochrony praw i interesów obywateli UE. Traktat amsterdamski istotnie wzmocnił również wymiar środowiskowy integracji europejskiej, wprowadzając zasadę uwzględniania wymogów ochrony środowiska we wszystkich politykach i działaniach Wspólnoty. Jednocześnie państwa członkowskie mogły nadal utrzymywać albo wprowadzać bardziej rygorystyczne krajowe standardy ochrony środowiska. Traktat nie ustanowił jednak odrębnej polityki energetycznej UE, choć wprowadził zmiany także do Traktatu Euratom.

Po wzmocnieniu znaczenia ochrony środowiska na poziomie traktatowym kolejnym etapem było stopniowe przekładanie tych założeń na działania polityczne i strategiczne

[505] Janusz Tomasz Toruński, *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie" 2010, nr 86, s. 18, dostępne w: https://bazawiedzy.uws.edu.pl/info/article/UPH3db0c1a635704eb58f9640ab74387887 [dostęp: 2.09.2025].
[506] *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz.Urz. WE C 340 z 10.11.1997, s. 1–144, CELEX: 11997D/TXT, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT [dostęp: 02.06.2022].

podejmowane przez instytucje unijne. Proces ten znajdował odzwierciedlenie nie tylko w prawie pierwotnym. Niedługo po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego, w dniach 3 i 4 czerwca 1999 r., Rada Europejska zebrała się w Kolonii, aby omówić najważniejsze kwestie dotyczące przyszłości UE. W konkluzjach prezydencji[507] poruszono m.in. zagadnienia związane ze wzrostem gospodarczym, rynkiem pracy, konkurencyjnością, a także zrównoważonym rozwojem. W dokumencie wskazano, że UE będzie dążyć do wypełnienia podjętych w Kioto zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Jednocześnie zwrócono uwagę na konieczność zintensyfikowania działań na rzecz stworzenia warunków dla szybkiej ratyfikacji Protokołu z Kioto zgodnie z planem działania, który został przyjęty w Buenos Aires. Rada potwierdziła swoje stanowisko negocjacyjne z 17 maja 1999 r., zidentyfikowała również priorytetowe obszary wymagające szczególnej uwagi i działania, tj. określenie warunków dla niskoemisyjnych systemów transportowych, zwiększenie zużycia energii oraz dalszy rozwój OZE, a także ustanowienie odpowiednich ram formalnych dla opodatkowania energii.

Konkluzje prezydencji przyjęte w Kolonii stanowiły ważny etap w określaniu priorytetów politycznych UE u schyłku lat 90. Proces ten był następnie kontynuowany w grudniu 1999 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach, gdzie w konkluzjach[508] uzgodniono strategie integracji wymiaru środowiskowego w sektorach takich jak rolnictwo, transport i energetyka. Prace nad podobnymi strategiami rozpoczęto również w ramach Rad ds. Rynku Wewnętrznego, Rozwoju i Przemysłu, które przedstawiły wstępne sprawozdania, a także w Radzie ds. Ogólnych, ECOFIN i Rybołówstwa. Radę wezwano do zakończenia tych prac oraz do przedstawienia Radzie Europejskiej w czerwcu 2001 r. kompleksowych strategii. Podkreślono ponadto, że po opracowaniu powinny one zostać wdrożone, a ich realizacja miała podlegać regularnej ocenie i monitorowaniu. Przygotowania w zakresie polityk i środków obejmujących prawo zarówno krajowe, jak i wspólnotowe powinny być realizowane w sposób, który umożliwiałby ratyfikację Protokołu z Kioto przez Wspólnotę Europejską oraz państwa członkowskie jeszcze przed 2002 r.

Ustalenia helsińskie wpisywały się w szerszą debatę nad przyszłymi priorytetami UE. Kolejnym etapem było posiedzenie Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r., podczas którego przyjęto plan gospodarczy dla UE, określany mianem strategii lizbońskiej[509]. Nowym

[507] European Council, *Presidency Conclusions*, Cologne, 3–4.06.1999, 150/99 REV 1 EN, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/21070/57886.pdf [dostęp: 02.06.2022].
[508] European Council, *Presidency Conclusions*, Helsinki, 10–11.12.1999, dostępne w: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm [dostęp: 02.06.2022].
[509] European Council, *Conclusions of the Presidency*, Lisbon, 23–24.03.2000, „Bulletin", 27.03.2000, PE 289.667, dostępne w: https://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/1s2000en.pdf [dostęp: 03.06.2022].

celem strategicznym UE było „przekształcenie się w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę opartą na wiedzy na świecie”[510]. Cel ten miał służyć osiągnięciu trwałego wzrostu gospodarczego, zwiększeniu liczby lepszych miejsc pracy oraz wzmocnieniu spójności społecznej. W konkluzjach z Lizbony kwestie energetyczne zostały przedstawione głównie z perspektywy liberalizacji oraz finalizacji budowy rynku wewnętrznego w sektorach gazu i energii elektrycznej. Podstawowym założeniem strategii było zwiększenie konkurencyjności i efektywności za pomocą mechanizmów rynkowych, co odpowiadało ogólnej logice reform gospodarczych UE. Transformację w kierunku gospodarki opartej na wiedzy postrzegano jako szansę na poprawę stanu środowiska, dlatego technologie informacyjne miały wspierać rozwiązania sprzyjające jego ochronie. Rada Europejska zwróciła się również bezpośrednio do sektora prywatnego, podkreślając, że realizacja celów strategicznych wymaga zaangażowania przedsiębiorstw. Skierowano do nich apel o stosowanie dobrych praktyk w zakresie uczenia się przez całe życie, organizacji pracy, równych szans, włączenia społecznego oraz zrównoważonego rozwoju. Uwzględnienie tych działań należy interpretować jako wyraz oczekiwań Rady wobec biznesu, aby ten aktywnie angażował się w realizację celów środowiskowych, wykraczając poza podstawowe wymogi regulacyjne.

Założenia przyjęte podczas szczytu lizbońskiego stworzyły ogólne ramy dla modernizacji gospodarki UE. W warunkach rosnącego znaczenia konkurencyjności, efektywności gospodarczej oraz modernizacji rynku wewnętrznego 26 kwietnia 2000 r. Komisja Europejska przedstawiła w komunikacie skierowanym do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów[511] propozycję działań służących odnowieniu zaangażowania Wspólnoty i państw członkowskich w promowanie efektywności energetycznej. Działania te uznano za istotne zarówno z perspektywy realizacji zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto – redukcji emisji CO_2 – jak i kształtowania bardziej zrównoważonej polityki energetycznej oraz wzmacniania bezpieczeństwa dostaw energii. W komunikacie Komisja podkreśliła, że skuteczność wspólnotowej strategii efektywności energetycznej zależy przede wszystkim od aktywności państw członkowskich. W tym kontekście wskazano trzy główne mechanizmy, które miały przyczynić się do poprawy efektywności energetycznej. Pierwszy polegał na włączaniu efektywności energetycznej do innych polityk i programów wspólnotowych, m.in.

[510] Tamże, s. 12.
[511] Commission of the European Communities, *Action Plan to Improve Energy Efficiency in the European Community. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2000) 247 final, Brussels, 26.04.2000, CELEX: 52000DC0247, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0247:FIN:EN:PDF [dostęp: 03.06.2022].

regionalnych, miejskich, podatkowych i taryfowych. Drugi obejmował porządkowanie oraz wzmacnianie dotychczasowych instrumentów UE, które okazały się skuteczne. Trzeci dotyczył promowania technologii energooszczędnych, w szczególności poprzez zamówienia publiczne, skoordynowane zakupy technologiczne, audyty energetyczne w przemyśle i usługach oraz upowszechnianie najlepszych praktyk.

Kolejnym etapem rozwoju unijnej debaty energetycznej były kwestie związane z bezpieczeństwem dostaw energii w kontekście rosnącej zależności importowej UE, czego wyrazem była Zielona Księga przygotowana przez Komisję 29 listopada 2000 r.[512] Dokument ten jest często uważany za początek nowego europejskiego podejścia do zagwarantowania bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię. Jego analiza prowadzi do następujących wniosków: UE będzie coraz bardziej zależna od zewnętrznych źródeł energii, a jej rozszerzenie nie odwróci tego trendu. Przewidywano, że według prognoz do 2030 r. ok. 70% zapotrzebowania energetycznego UE będzie pokrywane z importu. Jednocześnie UE ma bardzo ograniczone możliwości oddziaływania na stronę podaży energii, dlatego zasadnicze pole interwencji znajduje się po stronie popytu, zwłaszcza w obszarze oszczędności energii w budynkach i transporcie. Dodano również, że przy utrzymaniu dotychczasowych tendencji UE nie będzie w stanie sprostać wyzwaniu zmian klimatycznych ani wypełnić zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto. W Zielonej Księdze odniesiono się ponadto do energii jądrowej. Pomimo kontrowersji związanych z wykorzystaniem atomu i decyzji niektórych państw członkowskich o rezygnacji ten rodzaj energetyki powinien być analizowany w kontekście bezpieczeństwa dostaw, walki ze zmianą klimatu oraz zrównoważonego rozwoju. Ważne decyzje dotyczące środków, które miałyby być odpowiedzią na trudności w dostawach, wymagały jednomyślności państw członkowskich, a nie większości kwalifikowanej (od traktatu z Maastricht)[513]. Taki stan rzeczy utrudniał podejmowanie szybkich, spójnych i efektywnych działań. Anatole Boute zwrócił uwagę, że Komisja opowiedziała się za efektywnością energetyczną jako niezbędnym instrumentem do sprostania podwójnym wyzwaniom: bezpieczeństwu dostaw i zmianom klimatycznym, które charakteryzują „nowy krajobraz energetyczny XXI w.”[514].

---

[512] Commission of the European Communities, *Green Paper. Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, COM(2000) 769 final, Brussels, 29.11.2000, CELEX: 52000DC0769, dostępne w: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ef8d03f-7c54-41b6-ab89-6b93e61fd37c/language-en [dostęp: 07.06.2022].

[513] Od czasu Traktatu z Maastricht wprowadzono wymóg jednomyślności państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji dotyczących środków zaradczych w przypadku poważnych trudności w dostawach niektórych produktów zamiast wcześniejszej większości kwalifikowanej.

[514] Anatole Boute, *The European Foreign Energy Efficiency Policy: Securing External Energy Supply in a Carbon-Constrained World*, working paper, 9.04.2011, s. 2, dostępne w: https://ssrn.com/abstract=1806233 [dostęp: 05.09.2023].

Bernard Laponche, fizyk nuklearny i ekspert ds. polityki energetycznej, przeprowadził szczegółową ocenę Zielonej Księgi z listopada 2000 r. Dostrzegł, że w dokumencie zabrakło analizy powiązań między polityką energetyczną a wspólną polityką zagraniczną, co w jego ocenie ograniczyło kompleksowość przedstawionej propozycji. W księdze skupiono się niemal wyłącznie na zmianie klimatu oraz emisjach CO_2, traktując je jako podstawowe kryterium oceny. W rezultacie pominięto inne istotne aspekty środowiskowe, m.in. ryzyko wypadków czy problem zarządzania odpadami związanymi z energetyką jądrową. Laponche ocenił jednak Zieloną Księgę jako dokument realistyczny, pozbawiony nadmiernego optymizmu wobec możliwości rynku wewnętrznego energii. Najważniejszym wnioskiem wynikającym z Zielonej Księgi jest stwierdzenie, że bezpieczeństwo energetyczne i działania na rzecz klimatu można skutecznie wzmacniać tylko wtedy, gdy rozwój odnawialnych źródeł energii łączy się z polityką popytową, opartą na zarządzaniu popytem. Ekspert postulował ponadto przygotowanie studium, które pozwoliłoby opracować konkretne instrumenty tej polityki. Wśród nich wymieniał inicjatywy finansowe i fiskalne, utworzenie specjalnego funduszu wspierającego inwestycje w efektywność energetyczną, a także działania informacyjne, szkoleniowe oraz programy badawcze[515].

Na tym tle istotne znaczenie miały konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Göteborgu z 15 i 16 czerwca 2001 r.[516] Wyraźnie połączono w nich problematykę rozwoju UE ze strategią zrównoważonego rozwoju, rozszerzając tym samym agendę lizbońską o wymiar środowiskowy. Konkluzje prezydencji obejmowały ustalenia i wytyczne polityczne dotyczące kilku głównych obszarów: rozszerzenia i przyszłości Unii, strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju – włączenia wymiaru środowiskowego do procesu lizbońskiego oraz wytycznych polityki gospodarczej służących utrzymaniu wzrostu i wspieraniu reform strukturalnych.

Proces ten znajdował odzwierciedlenie nie tylko w ogólnych założeniach politycznych, ale także w coraz bardziej szczegółowych regulacjach dotyczących sektora energii. Za dobry przykład posłużyć może dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł

[515] Bernard Laponche, *The Green Paper Presented by the European Commission: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply. Comments and Recommendations for the European Parliament*, June 2001, dostępne w: https://www.researchgate.net/profile/Bernard-Laponche/publication/286148711_The_green_paper_Towards_a_European_strategy_for_the_security_of_energy_supply/links/5e9475ee4585150839da984f/The-green-paper-Towards-a-European-strategy-for-the-security-of-energy-supply.pdf [dostęp: 5.09.2023].

[516] European Council, *Presidency Conclusions*, Göteborg, 15–16.06.2001, SN 200/1/01 REV 1, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf [dostęp: 02.07.2022].

odnawialnych[517]. Wśród wskazanych w dokumencie celów znalazły się m.in.: wsparcie na rzecz zwiększania udziału OZE w produkcji energii elektrycznej na rynku wewnętrznym oraz stworzenie podstaw do opracowania przyszłych, bardziej zaawansowanych ram wspólnotowych w tym obszarze. Dyrektywę osadzono w kontekście globalnych zobowiązań klimatycznych (wdrożenia postanowień Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych). Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wyznaczania krajowych celów indykatywnych dotyczących przyszłego zużycia energii elektrycznej z OZE (jako stosunku procentowego do całkowitego zużycia) w perspektywie kolejnych 10 lat oraz do publikowania co pięć lat sprawozdań z tymi celami. Komisja Europejska miała regularnie oceniać te postępy w odniesieniu do wspólnotowego celu globalnego. W przypadku braku postępów mogła zaproponować wprowadzenie celów bezwzględnie wiążących. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w dyrektywie uznano różnorodność systemów krajowych (np. zielonych certyfikatów). Cele środowiskowe zostały powiązane z korzyściami społecznymi i gospodarczymi (np. tworzeniem nowych miejsc pracy, wpływem na sektor przedsiębiorstw).

Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r.[518] stanowiła w dużej mierze aktualizację dyrektywy 88/609/EWG. W dokumencie ustanowiono szczegółowe ramy prawne i procedury, które miały doprowadzić do zmniejszenia zanieczyszczeń związkami takimi jak dwutlenek siarki oraz tlenki azotu. Określono dopuszczalne wartości emisji dla nowych i istniejących instalacji energetycznych. Wskazano ponadto na krajowe plany redukcji emisji oraz zasady monitorowania i sprawozdawczości.

Z kolei celem dyrektywy 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza[519] było ograniczenie emisji substancji zakwaszających, eutrofizujących oraz prekursorów ozonu. W dokumencie tym państwa członkowskie zostały zobowiązane do redukcji rocznych emisji czterech głównych zanieczyszczeń (SO_2, NO_x, NH_3, lotnych związków siarki), a także do opracowywania krajowych programów redukcji emisji oraz do sporządzania corocznych inwentaryzacji i prognoz zanieczyszczeń.

---

[517] *Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych*, Dz.Urz. WE L 283 z 27.10.2001, CELEX: 32001L0077, s. 33–40, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0077 [dostęp: 02.07.2022].

[518] *Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania*, Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001, CELEX: 32001L0080, s. 1–21, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0080 [dostęp: 03.07.2022].

[519] *Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza*, Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001, CELEX: 32001L0081, s. 22–30, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0081 [dostęp: 03.07.2022].

Kolejny analizowany dokument to wniosek legislacyjny przedłożony przez Komisję Europejską w dniu 23 października 2001 r.[520] Przedstawiono w nim koncepcję unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Określono cel instrumentu (redukcje emisji realizowane możliwie najniższym kosztem), opisano zakres objętych aktywności oraz wskazano na powiązania z dotychczasowymi obowiązkami regulacyjnymi. Głównym założeniem tego systemu miało być promowanie redukcji emisji w sposób efektywny pod względem kosztów (wypełnienie zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto). Propozycja ta obejmowała także emisje gazów cieplarnianych, m.in. dwutlenku węgla, metanu i tlenku azotu.

Konkluzje prezydencji belgijskiej przyjęte w Laeken (14–15.12.2001 r.)[521] stanowią istotny sygnał polityczny i tło dla późniejszych inicjatyw w obszarze klimatu i energii. UE potwierdziła swoją determinację, by wypełnić zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto. Rada wyraziła wolę, aby protokół ten wszedł w życie jeszcze przed światowym szczytem w Johannesburgu, który miał być poświęcony zrównoważonemu rozwojowi. Jednocześnie wskazano, że obywatele UE postrzegają zmiany klimatu jako problem transnarodowy, który wymaga wspólnego europejskiego podejścia. Problematyka ochrony środowiska winna być zintegrowana z celami gospodarczymi i społecznymi. Ponadto wskazano na zintensyfikowanie dialogu energetycznego z Rosją.

W dalszym przebiegu procesu politycznego UE istotnym punktem odniesienia stały się konkluzje prezydencji hiszpańskiej z Barcelony z 15 i 16 marca 2002 r.[522], porządkujące działania podejmowane w ramach polityk sektorowych. Rada Europejska wezwała do przyjęcia przepisów umożliwiających swobodny wybór dostawcy dla wszystkich odbiorców, którzy nie są gospodarstwami domowymi, do 2004 r., co miało obejmować min. 60% całkowitego rynku energii elektrycznej i gazu. Kluczowe miało stać się oddzielenie przesyłu i dystrybucji od produkcji i dostaw energii. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła decyzję w sprawie ratyfikacji Protokołu z Kioto w imieniu Wspólnoty Europejskiej[523]. Wzywała przy tym państwa członkowskie do zakończenia krajowych procedur ratyfikacyjnych do czerwca 2002 r.

---

[520] *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC*, COM(2001) 581 final – 2001/0245(COD), OJ C 75 E, 26.03.2002, s. 33–44, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001PC0581 [dostęp: 03.07.2022].

[521] European Council, *Presidency Conclusions*, Laeken, 14–15.12.2001, SN 300/1/01 REV 1, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf [dostęp: 03.07.2022].

[522] European Council, *Presidency Conclusions*, Barcelona, 15–16.03.2002, SN 100/1/02 REV 1, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/69871.pdf [dostęp: 09.07.2022].

[523] *Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań* (2002/358/WE), Dz.Urz. WE L 130 z 15.05.2002, CELEX: 32002D0358, s. 1–

W tym kontekście kolejnym ważnym krokiem była decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego na lata 2002–2012[524]. W programie wskazano cztery główne obszary działań środowiskowych: przeciwdziałanie zmianom klimatu, ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, ograniczanie negatywnego wpływu zanieczyszczeń na zdrowie człowieka oraz bardziej efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi i odpadami. W odniesieniu do sektora energii szczególne znaczenie miało zwiększenie udziału OZE. Program zakładał osiągnięcie do 2010 r. 12% udziału energii z OZE w całkowitym zużyciu energii oraz 22% udziału energii elektrycznej wytwarzanej z OZE. Przewidywał również wsparcie rozwoju bardziej zrównoważonego sektora energetycznego w państwach kandydujących.

Równolegle do rozwijania wspólnotowych instrumentów ochrony środowiska toczyła się debata nad długofalowymi podstawami polityki energetycznej UE. Na tym tle warto zwrócić uwagę na komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, stanowiący raport końcowy dotyczący Zielonej Księgi („W stronę europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii"). Debata nad Zieloną Księgą trwała od 30 listopada 2000 r. do 15 lutego 2002 r. i miała bardzo szeroki charakter. Toczyła się na wielu poziomach: obejmowała opinie pisemne, spotkania, konferencje, warsztaty, seminaria, przesłuchania parlamentarne oraz konsultacje branżowe i międzybranżowe. Poruszane w niej wątki rezonowały także w dokumentach politycznych części państw UE oraz państw spoza Unii. Komisja otrzymała ponad 2300 formalnych uwag pisemnych od szerokiego spektrum podmiotów (m.in. rządów, agencji publicznych, samorządów, przemysłu, NGO, związków zawodowych i środowiska naukowego, osób prywatnych), przy czym część zgłoszeń miała charakter masowy (np. akcja internetowa Greenpeace). Wszystkie państwa członkowskie przedstawiły stanowiska, zwykle szczegółowe. W wielu państwach prowadzono własne konsultacje oraz debaty parlamentarne[525]. W celu uporządkowania wątków pojawiających się w nadesłanych opiniach i debacie nad Zieloną Księgą zestawiono je w tabeli nr 12.

3, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0358 [dostęp: 09.07.2022].

[524] *Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego*, Dz.Urz. WE L 242 z 10.09.2002, CELEX: 32002D1600, s. 1–15, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D1600 [dostęp: 09.07.2022].

[525] Commission of the European Communities, *Final Report on the Green Paper "Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply". Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2002) 321 final, Brussels, 26.06.2002, CELEX: 52002DC0321, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0321 [dostęp: 09.07.2022].

Tabela 12. Wybrane obszary dyskusji: stanowiska i rekomendowane działania

Kwestia strategiczna	Główne stanowisko	Argumenty za	Argumenty przeciw	Rekomendowane działania
Zależność od importu	Konieczność dywersyfikacji źródeł, państw dostawców i tras przesyłowych.	Poprawa klimatu inwestycyjnego w krajach trzecich; korzyści z globalizacji i wzajemnej zależności.	Dążenie do całkowitej samowystarczalności może zaszkodzić konkurencyjności UE i dobrobytowi gospodarczemu; ryzyko dyktatu cenowego przez kartele gazowe i naftowe.	Ukończenie budowy wewnętrznego rynku energii; dyplomacja energetyczna; wsparcie dla OZE i efektywności energetycznej.
Spójna polityka na szczeblu wspólnotowym i rynek wewnętrzny	Silne poparcie dla wdrożenia propozycji dotyczących wewnętrznego rynku energii.	Większa elastyczność podaży i popytu; lepsze sygnały cenowe; innowacyjność dzięki konkurencji; bezpieczeństwo dostaw dzięki zintegrowanemu rynkowi.	Rynek nastawiony na krótkoterminowe zyski może ograniczyć inwestycje długoterminowe (np. rezerw mocy); ryzyko konfliktów związanych z ochroną środowiska.	Współpraca regulatorów i operatorów systemów przesyłowych; rozwój infrastruktury w rozszerzonej Europie; ewentualny rozdział energii w traktacie.
Dialog z krajami-producentami	Konieczność wzmocnienia dialogu producent–konsument na wszystkich szczeblach.	Zmniejszenie zmienności cen; poprawa warunków inwestycyjnych; transfer technologii; stabilność polityczna w regionach dostawców.	Brak ratyfikacji Karty Energetycznej przez kluczowych partnerów (np. Rosję) ogranicza stabilność prawną.	Umowy o partnerstwie energetycznym (szczególnie z Rosją); wykorzystanie mechanizmów Protokołu z Kioto; promocja bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
Rezerwy strategiczne (ropa, gaz, węgiel)	Zróżnicowane opinie: poparcie dla wzmocnienia solidarności w zakresie ropy, sceptycyzm wobec obowiązkowych zapasów gazu.	Większa solidarność między państwami członkowskimi; ochrona przed fizycznymi zakłóceniami dostaw; lepsza analiza ryzyka na poziomie UE.	Wysokie koszty; ryzyko zakłócenia wolnego rynku; obecne zapasy ropy i mechanizmy rynkowe są wystarczające.	Analiza ram prawnych dla wspólnego zarządzania zapasami ropy i gazu; rozwój infrastruktury magazynowej; poprawa koordynacji wykorzystania rezerw w sytuacjach kryzysowych.
Rola energii jądrowej	Silna polaryzacja opinii: energia jądrowa pozostaje opcją dla państw, które tego chcą.	Wkład w realizację zobowiązań z Kioto (brak emisji CO_2); stabilność cen i dostaw; niezależność od wahań cen paliw kopalnych. Energia jądrowa jest niewrażliwa na zakłócenia w	Problemy z odpadami radioaktywnymi; wysokie koszty badań; ryzyko dla bezpieczeństwa; sprzeciw społeczny w niektórych państwach.	Opracowanie wspólnych standardów bezpieczeństwa jądrowego i gospodarowania odpadami; wsparcie badań nad reaktorami przyszłości (fuzja).

		dostawach paliwa oraz na gwałtowne wahania cen surowców; całkowite odejście od energii jądrowej w UE oznaczałoby, że aż 35% energii elektrycznej musiałoby zostać pokryte z innych źródeł (OZE i paliw kopalnych), co przy rosnącym popycie stanowiłoby ogromne wyzwanie.		
Finansowanie odnawialnych źródeł energii	Większość popiera wsparcie dla OZE, ale pomysł finansowania go przez inne sektory uznano za kontrowersyjny.	Konieczność wyrównania szans wobec braku internalizacji kosztów zewnętrznych energii konwencjonalnej; OZE są niezbędne dla celów klimatycznych.	Sektory ropy/gazu są już wysoko opodatkowane i same inwestują w OZE; subsydiowanie może być ekonomicznie nieefektywne.	Wykorzystanie instrumentów rynkowych (zielonych certyfikatów); stabilne ramy prawne dla długoterminowych inwestycji; zwiększenie budżetu na badania nad OZE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Final Report on the Green Paper*.

Na tym tle kolejnym dokumentem, który wymaga omówienia, są konkluzje prezydencji greckiej z 20 i 21 marca 2003 r.[526] Zasadniczym przedmiotem obrad szczytu wiosennego była ocena postępów w realizacji strategii lizbońskiej. Konkluzje obejmowały również kwestie związane z rozszerzeniem UE, a także wybrane problemy międzynarodowe i środowiskowe. Rada odnotowywała m.in. pozytywny wynik referendum akcesyjnego na Malcie, przygotowania do podpisania traktatu akcesyjnego z dziesięcioma nowymi państwami członkowskimi, m.in. Polską. Wskazała, że rozszerzenie może dodatkowo pobudzać wzrost gospodarczy. Zwróciła zarazem uwagę na potrzebę lepszego połączenia infrastrukturalnego „nowej Europy", szczególnie w dziedzinie transportu i energii. Wezwała do realizacji zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto oraz sfinalizowania dyrektywy o handlu emisjami.

W 2003 r. przyjęte zostały również dyrektywy, wśród których za najistotniejsze należy uznać m.in. dyrektywę 2003/54/WE[527] dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego

[526] European Council, *Presidency Conclusions*, Brussels, 20–21.03.2003, 8410/03, POLGEN 29, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20858/75136.pdf [dostęp: 15.07.2022].

[527] *Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE*, Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2003, CELEX: 32003L0054, s. 37–56, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0054 [dostęp: 15.07.2022].

energii elektrycznej oraz dyrektywę 2003/55/WE[528] dotyczącą wspólnych zasad dla sektora gazowego, w tym dostępu do sieci. Istotnym krokiem na rzecz ustanowienia systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych była dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE[529]. Regulacja ta miała zbliżyć Wspólnotę i państwa członkowskie do realizacji celów wynikających z Protokołu z Kioto. Przewidywała, że podział uprawnień będzie opierał się na krajowych planach rozdziału sporządzanych przez każde państwo członkowskie. System zakładał także możliwość swobodnego przenoszenia przyznanych uprawnień.

Dyrektywa ta kilkakrotnie podlegała zmianom i modyfikacjom w celu usprawnienia i rozszerzenia systemu i wzmocnienia efektywności kosztowej redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych[530]: 2004/101/WE[531], 2008/101/WE[532], 2009/29/WE[533], (UE) 2018/410/[534]. Krzysztof Bolesta i Marcin Korolec zwracają uwagę, że system ten objął wszystkie państwa UE. Natomiast podczas prac nad jego ustanowieniem wykorzystano zasadę większościowego głosowania, wprowadzoną po raz pierwszy przez JAE w obszarze ochrony środowiska. W ich

[528] *Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE*, Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2003, CELEX: 32003L0055, s. 57–78, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0055 [dostęp: 15.07.2022].

[529] *Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE*, Dz.Urz. UE L 275 z 25.10.2003, CELEX: 32003L0087, s. 32–46, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087 [dostęp: 15.07.2022].

[530] Małgorzata Burchard-Dziubińska, *Kierunki polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, [w:] Józef Niżnik, Jan Barcz, Jan Truszczyński (red.), *Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku*, Warszawa 2021, s. 133–135.

[531] *Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto*, Dz.Urz. UE L 338 z 13.11.2004, CELEX: 32004L0101, s. 18–23, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0101 [dostęp: 15.07.2022].

[532] *Dyrektywa 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie*, Dz.Urz. UE L 8 z 13.01.2009, CELEX: 32008L0101, s. 3–21, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0101 [dostęp: 15.07.2022].

[533] *Dyrektywa 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, CELEX: 32009L0029, s. 63–87, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0029 [dostęp: 15.07.2022].

[534] *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814*, Dz.Urz. UE L 76 z 19.03.2018, CELEX: 32018L0410, s. 3–27, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410 [dostęp: 20.07.2022].

ocenie była to reakcja Komisji Europejskiej na nieudaną próbę wprowadzenia europejskiego podatku energetycznego[535].

Warto odnotować, że w 2004 r. przyjęto rozwiązania wzmacniające wymiar wykonawczy polityki energetycznej, w szczególności w obszarze bezpieczeństwa dostaw. Przykładem tego typu rozwiązań może być dyrektywa Rady 2004/67/WE[536] dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, w tym wymogu prowadzenia polityk bezpieczeństwa dostaw oraz doprecyzowania ról i odpowiedzialności uczestników rynku.

W kontekście rozszerzenia UE w 2004 r. i potrzeby zapewnienia dostosowania nowych państw członkowskich do wspólnotowych wymogów przyjęto m.in. dyrektywę Rady 2004/74/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.[537] Zmieniała ona dotychczasowe regulacje dotyczące opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. U jej podstaw leżała obawa, że natychmiastowe wprowadzenie minimalnych stawek podatkowych wymaganych przez UE mogłoby spowodować poważne problemy w państwach przystępujących do Wspólnoty, m.in. w Polsce, Czechach, na Węgrzech, w państwach bałtyckich, na Słowacji i w Słowenii. Akt ten miał duże znaczenie, ponieważ został przyjęty bezpośrednio przed rozszerzeniem UE. Zakładał okresy przejściowe dla części państw przystępujących w obszarze opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. Integracja w obszarze energetycznym nie polegała wyłącznie na ujednolicaniu przepisów. Równie istotne było tworzenie mechanizmów dostosowawczych, w których brano pod uwagę poziom rozwoju gospodarczego oraz specyfikę systemów energetycznych nowych państw członkowskich.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że lata 1986–2004 stanowiły kolejny istotny etap kształtowania wspólnotowego podejścia do problematyki energii, środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. W tym okresie kompetencje i cele Wspólnoty stopniowo ulegały rozszerzeniu, co przyczyniało się do wzmocnienia i nadania odpowiedniej rangi wymiarowi środowiskowemu i energetycznemu w procesie integracji europejskiej. Okres ten przypadł również na czas głębokich przemian politycznych, gospodarczych i społecznych, które w istotny sposób wpłynęły na kierunek integracji europejskiej. W nocy z 25 na 26 kwietnia 1986 r. w elektrowni jądrowej w Czarnobylu przeprowadzono eksperyment, który doprowadził do

[535] Krzysztof Bolesta, Marcin Korolec, *Polityka klimatyczna jako niezależny element polityki zagranicznej Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Sprawy Międzynarodowe" 2020, t. 73, nr 1, s. 52, dostępne w: https://czasopisma.isppan.waw.pl/sm/article/download/1005/804/1867 [dostęp: 15.01.2026].

[536] *Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*, Dz.Urz. UE L 127 z 29.04.2004, CELEX: 32004L0067, s. 92–96, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0067 [dostęp: 20.07.2022].

[537] *Dyrektywa Rady 2004/74/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w zakresie możliwości stosowania przez określone państwa członkowskie czasowych zwolnień lub obniżek poziomu opodatkowania na produkty energetyczne i energię elektryczną*, Dz.Urz. UE L 157 z 30.04.2004, CELEX: 32004L0074, s. 87–99, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0074 [dostęp: 20.07.2022].

jednej z największych katastrof jądrowych na świecie. Awaria ta zachwiała zaufaniem opinii publicznej do energetyki atomowej i uwrażliwiła ją na kwestie bezpieczeństwa oraz ekologii. Wkrótce po awarii elektrowni jądrowej Wspólnoty Europejskie (Euratom) ustanowiły system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach radiologicznych (ECURIE), który miał być odpowiedzialny za wczesne powiadamianie i przekazywanie wiarygodnych informacji radiologicznych w przypadku awarii jądrowych państwom członkowskim[538].

Równolegle następował przełom geopolityczny. Pierestrojka, zapoczątkowana w ZSRR w połowie lat 80., zainicjowała sekwencję zmian prowadzących do erozji dotychczasowego porządku w Europie Środkowo-Wschodniej. Kluczowe wydarzenia z 1989 r., takie jak porozumienie Okrągłego Stołu oraz symboliczny upadek muru berlińskiego, stanowiły katalizator kolejnych zmian. W 1990 r. kontynent europejski stanął w obliczu wyzwań, których skala wykraczała poza ramy dotychczasowej dyplomacji. W zewnętrznym wymiarze polityki energetycznej przełomu zimnowojennego ważnym impulsem był Plan Lubbersa z 1990 r., przedstawiony przez premiera Holandii Ruuda Lubbersa podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Dublinie. Inicjatywa ta dotyczyła utworzenia Europejskiej Wspólnoty Energetycznej (później Traktatu Karty Energetycznej) jako formuły współpracy energetycznej EWG z ZSRR[539] oraz państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Pomysł ten uzyskał polityczne poparcie przywódców państw europejskich, w tym Helmuta Kohla, François Mitterranda oraz Margaret Thatcher.

W krytycznym momencie Rada Europejska poszukiwała instrumentu, który mógłby zakotwiczyć państwa przechodzące transformację od polityki centralnie planowanej do systemu gospodarki rynkowej. Strategiczne znaczenie stworzenia pomostu energetycznego między Wschodem a Zachodem wynikało z założenia, że sektor energii miał stać się stabilizatorem geopolitycznym oraz fundamentem bezpieczeństwa dostaw[540]. Ostatecznie Rosja podpisała kartę w 1994 r., ale nigdy jej nie ratyfikowała.

Dodatkowo wojna w Zatoce Perskiej (1990–1991) ponownie uwidoczniła Europie zagrożenia związane z uzależnieniem od ropy naftowej pochodzącej z niestabilnego regionu Bliskiego Wschodu. Po wojnie ceny ustabilizowały się w przedziale ok. 15–20 USD za baryłkę

[538] European Nuclear Safety Regulators Group, *Emergency Arrangements at EU Level*, dostępne w: https://www.ensreg.eu/nuclear-safety/prevention-accidents/Emergency-arrangements-at-EU-level [dostęp: 20.07.2022]

[539] Andrei A. Konoplyanik, *Lubbers Plan: Soviet Energy as a Standpoint for Improving Economic Reforms in the USSR*, „The Energy Journal" 1992, t. 13, nr 3, s. 281–294, dostępne w: https://www.jstor.org/stable/41326170 [dostęp: 26.01.2026].

ropy, a w 1998 r. na skutek azjatyckiego kryzysu finansowego i nadpodaży spadły nawet poniżej 10 USD[541].

W Europie Środkowo-Wschodniej priorytetem stała się integracja sieci energetycznych z Europą Zachodnią. W tym celu zrealizowano nowe połączenia transgraniczne, takie jak linie elektroenergetyczne między Austrią a Czechami oraz interkonektory gazowe Niemcy–Czechy i później Niemcy–Polska, co umożliwiło stopniowe włączanie tych państw do wspólnego rynku energii[542]. Państwa regionu przeprowadzały reformy liberalizujące i demonopolizujące sektor energetyczny, często we współpracy ze Wspólnotą oraz instytucjami międzynarodowymi takimi jak Bank Światowy oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju[543]. W latach 1986–2004 okoliczności zewnętrzne stopniowo kształtowały podejście Wspólnoty do kwestii energetycznych i klimatycznych. Widoczne były działania podejmowane przez różne państwa członkowskie i kandydujące. Te ostatnie krok po kroku dostosowywały krajowe regulacje do standardów wspólnotowych, a jednocześnie włączały się w realizację międzynarodowych zobowiązań klimatycznych.

4.3. Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej w latach 2004–2020

W latach 2004–2020 UE wypracowała zestaw instrumentów, który integrował bodźce ekonomiczne i polityczne. Wśród nich znalazły się mechanizmy wsparcia dla OZE, obowiązki w zakresie efektywności energetycznej oraz rosnący katalog standardów sektorowych. Istotnymi czynnikami, które miały wpływ na politykę unijną w obszarze energii i klimatu, były Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Protokół z Kioto.

W 2004 r. doszło do największego w historii rozszerzenia UE. Do Unii przystąpiło dziesięć państw, co istotnie zmieniło warunki prowadzenia polityki klimatyczno-energetycznej. Rozszerzenie o państwa Europy Środkowo-Wschodniej było również ważnym czynnikiem

[541] U.S. Energy Information Administration, *Chronology of World Oil Market Events*, dostępne w: https://www.laohamutuk.org/OilWeb/Finances/PetFund/PFPassage/PFPaper/EIA%20Chronology.htm [dostęp: 26.01.2026].

[542] Szerzej: Kamila Pronińska, *Wpływ współpracy energetycznej krajów Europy Środkowej na regionalne bezpieczeństwo energetyczne i politykę energetyczną UE*, „Zeszyty Natolińskie" 2013, nr 51, s. 42–53, 133, 150–151.

[543] W dokumencie roboczym Banku Światowego przeanalizowane zostały kluczowe wyzwania instytucjonalne, ekonomiczne, finansowe i techniczne stojące przed sektorami energetycznymi krajów Europy Środkowo-Wschodniej – Polski, Węgier, Czechosłowacji, Rumunii, Bułgarii i Jugosławii – w procesie transformacji gospodarczej. W raporcie zidentyfikowano ograniczenia, do których należały m.in. słabość instytucjonalna i brak autonomii przedsiębiorstw, nieadekwatna polityka cenowa oparta na subsydiach, niska efektywność energetyczna, degradacja środowiska naturalnego oraz nadmierne uzależnienie od importu surowców z byłego ZSRR (zob. Joerg-Uwe Richter, *Energy Issues in Central and Eastern Europe: Considerations for the World Bank Group and Other International Financial Institutions*, Industry and Energy Department Working Paper, Energy Series Paper No. 50, Report No. 11337, The World Bank, Washington 1992, dostępne w: https://documents1.worldbank.org/curated/en/749871468774868564/pdf/multi-page.pdf [dostęp: 26.01.2026].

wpływającym na podejmowanie decyzji. Akcesja krajów o gospodarkach w dużej mierze opartych na węglu wprowadziła nową dynamikę do procesu politycznego i legislacyjnego, dzieląc państwa członkowskie na dwie grupy. Pierwsza z nich koncentrowała się na kosztach społecznych i bezpieczeństwie energetycznym, a druga dążyła do szybkiej redukcji emisji dwutlenku węgla. W konsekwencji wzrosło znaczenie rozwiązań elastycznych (takich jak wyjątki przejściowe, instrumenty kompensacyjne, mechanizmy różnicowania obciążeń). Lata 2005–2009, obejmujące pierwszą kadencję Komisji pod przewodnictwem Joségo Manuela Barrosa, są powszechnie uznawane za okres największej dynamiki w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej UE. W tym czasie Komisja, wykorzystując silne poparcie społeczne oraz względną stabilność gospodarczą, powiązała politykę klimatyczną z kwestiami bezpieczeństwa energetycznego. Prawne podstawy polityki klimatyczno-energetycznej UE zmieniły się, gdy w grudniu 2009 r. wprowadzono traktat z Lizbony. Wniósł on zasadnicze zmiany, które wzmocniły mandat UE, w tym pozycję w negocjacjach międzynarodowych. Ponadto nadał priorytet walce ze zmianą klimatu w polityce zewnętrznej UE. W rezultacie UE uzyskała większą zdolność do tworzenia przepisów w zakresie energii przy jednoczesnym zachowaniu prawa państw członkowskich do tworzenia własnych miksów energetycznych. Pod koniec dekady polityka klimatyczno-energetyczna uległa kolejnej istotnej zmianie. Zagadnienia klimatyczne stały się centralnym punktem polityki unijnej pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen, wybranej na przewodniczącą Komisji Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

Szczególnym momentem zwrotnym w historii Wspólnoty była fala rozszerzenia z 2004 r., kiedy do UE przystąpiło 10 państw[544]. Większość z nich miała profil energetyczny odmienny od „starej piętnastki". Pierre Bocquillo i Tomas Maltby uważają, że przystąpienie krajów Europy Środkowej i Wschodniej nie utrudniło zasadniczo procesu podejmowania decyzji dotyczących polityki klimatycznej i energetycznej UE, ale miało znaczący wpływ na jej program i treść. Rozszerzenie według nich przyczyniło się do zwiększenia nacisku na bezpieczeństwo energetyczne – w szczególności bezpieczeństwo dostaw. Kwestia podziału obciążeń, tj. odpowiedzialności i kosztów ponoszonych przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej w polityce klimatycznej, stała się bardziej widoczna[545].

[544] 1 maja 2004 r. do UE przystąpiło 10 nowych państw: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry.

[545] Zob. Pierre Bocquillon, Tomas Maltby, *The More the Merrier? Assessing the Impact of Enlargement on European Energy and Climate Change Policies*, „East European Politics" 2017, t. 33, nr 1, s. 88–105, dostępne w: https://files01.core.ac.uk/download/pdf/77029258.pdf [dostęp: 05.09.2023].

Na poziomie oceny wdrażania polityk unijnych punktem odniesienia jest komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 26 maja 2004 r.[546] Dokument ten stanowi ocenę postępów dokonanych przez UE w zakresie zwiększania udziału energii odnawialnej. Przeanalizowano w nim także szanse na osiągnięcie wyznaczonych celów na 2010 r. Komisja powiązała rozwój odnawialnych źródeł energii z rosnącym uzależnieniem od importu energii oraz koniecznością walki ze zmianą klimatu. Rozwój OZE w tym kontekście miał być narzędziem do rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem energetycznym.

Zmiana agendy lizbońskiej stanowiła dla Komisji priorytet. W komunikacie skierowanym do Rady Europejskiej podczas wiosennego posiedzenia w 2005 r.[547] Komisja zwróciła uwagę na opóźnienia w realizacji celów unijnych. Uznała też, że bez ściślejszej współpracy między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi trudno będzie nadrobić te zaległości. W jej ocenie skuteczna polityka ochrony środowiska wymagała jednoczesnego wspierania wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy.

W tym miejscu warto przytoczyć raport grupy ekspertów pod przewodnictwem Wima Koka *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment* z 2004 r. Stanowi on krytyczną analizę postępów w realizacji strategii lizbońskiej. Raport Grupy Wysokiego Szczebla proponuje fundamentalną zmianę perspektywy, która oznacza przejście od postrzegania polityki ekologicznej jako kosztu i obciążenia dla gospodarki do traktowania jej jako siły napędowej innowacji[548]. Grupa Koka argumentowała, że „dobrze przemyślane polityki środowiskowe stwarzają możliwości dla innowacji, tworzą nowe rynki i zwiększają konkurencyjność poprzez większą efektywność wykorzystania zasobów i nowe możliwości inwestycyjne. W tym sensie polityka środowiskowa może pomóc w osiągnięciu głównych celów strategii lizbońskiej, czyli większego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”[549]. W raporcie Koka podkreślono, że zintegrowane podejście do gospodarki i ochrony środowiska jest niezbędne dla powodzenia tej inicjatywy[550].

---

[546] Commission of the European Communities, *The Share of Renewable Energy in the EU. Commission Report in Accordance with Article 3 of Directive 2001/77/EC, Evaluation of the Effect of Legislative Instruments and Other Community Policies on the Development of the Contribution of Renewable Energy Sources in the EU and Proposals for Concrete Actions*, COM(2004) 366 final, Brussels, 26.05.2004, CELEX: 52004DC0366, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0366 [dostęp: 12.08.2022].

[547] Komisja Wspólnot Europejskich, *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat przewodniczącego Barroso w porozumieniu z wiceprzewodniczącym Verheugenem*, COM(2005) 24 final, Bruksela, 02.02.2005, CELEX: 52005DC0024, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024 [dostęp: 12.08.2022].

[548] Tamże, s. 39.

[549] Tamże, s. 34.

[550] Tamże, s. 6, 7, 16.

Kolejnym dokumentem wymagającym omówienia jest Zielona Księga z czerwca 2005 r.[551] Zawarta w niej strategia opierała się na trzech filarach: (1) konkurencyjności, rozumianej jako wzrost innowacyjności i produktywności gospodarki. Inwestycje w efektywność energetyczną miały przyczynić się do powstania nawet ok. 1 mln miejsc pracy w Europie oraz wzmocnić pozycję UE jako lidera technologii energooszczędnych; (2) ochronie środowiska, gdyż poprawa efektywności energetycznej wskazywana jest jako jeden z najszybszych sposobów realizacji zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto oraz poprawy jakości powietrza; (3) bezpieczeństwie energetycznym, ponieważ w przypadku braku działań uzależnienie UE od importu ropy może wzrosnąć do ok. 90%, a gazu do ok. 80% do 2030 r. W odpowiedzi Komisja zaproponowała pakiet działań o charakterze horyzontalnym. Proponowane rozwiązania obejmowały kilka różnych instrumentów. Jednym z nich były krajowe plany działań, a więc cyklicznie przyjmowane programy oszczędzania energii, które miały być oceniane i porównywane między poszczególnymi państwami. Ważne miejsce zajmowały też instrumenty fiskalne. W tym obszarze postulowano m.in. harmonizację opodatkowania np. poprzez powiązanie podatków od pojazdów z ich emisjami CO_2. Istotną rolę przypisywano także zamówieniom publicznym jako narzędziu wpływania na popyt. Uważano, że sektor publiczny powinien dawać przykład, kierując część zakupów na „czyste" pojazdy. Proponowano także zmianę zasad pomocy państwa. Uzupełnieniem tych działań miały być fundusze UE, w szczególności fundusze strukturalne i spójności do finansowania inwestycji w efektywność energetyczną, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. W części poświęconej przemysłowi i energetyce dokument podkreśla potrzebę wzmocnienia bodźców regulacyjnych i rynkowych, które sprzyjałyby ograniczaniu zużycia energii przez odbiorców końcowych. W szczególności wskazuje na upowszechnienie mechanizmu białych certyfikatów. Mechanizm ten miał zobowiązywać dostawców energii do osiągania określonych oszczędności u swoich klientów. Równolegle zaproponowano działania wspierające kogenerację oraz energetykę rozproszoną, które stanowią rozwiązania ograniczające straty przesyłowe i poprawiające sprawność systemu[552].

W celu uporządkowania debaty nad kształtem wspólnej polityki energetycznej Komisja Europejska w Zielonej Księdze *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii* z marca 2006 r.[553] wyodrębniła sześć obszarów priorytetowych.

[551] Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona Księga w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków*, COM(2005) 265 final, Bruksela, 22.06.2005, CELEX: 52005DC0265, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0265 [dostęp: 15.08.2022].
[552] Tamże.
[553] Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, KOM(2006) 105 wersja ostateczna, Bruksela, 08.03.2006, CELEX:

Obejmowały one dokończenie budowy rynku wewnętrznego energii, wzmacnianie bezpieczeństwa dostaw w duchu solidarności państw członkowskich, rozwój bardziej zrównoważonego i zróżnicowanego miksu energetycznego, powiązanie polityki energetycznej z celami klimatycznymi, wspieranie innowacji technologicznych oraz budowę spójnej zewnętrznej polityki energetycznej. Zielona Księga wyznaczyła podstawowe kierunki rozwoju unijnej polityki energetycznej, które w kolejnych latach stały się fundamentem bardziej zaawansowanych strategii klimatyczno-energetycznych.

Za początek polityki klimatyczno-energetycznej uważa się 2007 r., kiedy to Rada Europejska wyznaczyła sobie ambitny cel: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w UE oraz promowanie tej idei wśród innych państw na całym świecie[554]. Na podstawie konkluzji prezydencji Rady Europejskiej z marca 2007 r.[555] można wywnioskować, że Rada uzgodniła zintegrowane podejście do polityki klimatycznej i energetycznej oraz wyznaczyła cele UE do 2020 r.[556]: (1) UE zobowiązała się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w porównaniu do poziomu z 1990 r. o co najmniej 20%, niezależnie od działań podejmowanych przez inne państwa; 30% w przypadku zawarcia globalnego porozumienia pod warunkiem podjęcia porównywalnych zobowiązań przez państwa rozwinięte. (2) Ustalono wiążące cele w zakresie odnawialnych źródeł energii: osiągnięcie 20% udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii w UE do 2020 r., osiągnięcie 10% udziału biopaliw w zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie w każdym państwie członkowskim do 2020 r. (3) Założono zmniejszenie zużycia energii w UE o 20% w stosunku do prognoz na 2020 r., m.in. poprzez wdrażanie krajowych planów działań na rzecz efektywności energetycznej. (4) Wskazano na potrzebę stworzenia ram umożliwiających przed 2020 r. wdrożenie technologii wychwytywania i składowania CO_2 w nowych elektrowniach opalanych paliwami kopalnymi w sposób bezpieczny dla środowiska. Pakiet środków legislacyjnych UE, przygotowany w związku z realizacją celów klimatyczno-energetycznych do 2020 r. i powszechnie określany jako pakiet klimatyczno-energetyczny, został uzgodniony w grudniu 2008 r.[557], natomiast jego ostateczne przyjęcie przez Radę nastąpiło 6 kwietnia 2009 r.[558] Pakiet obejmował sześć aktów prawnych, które ostatecznie przyjęto w 2009 r.

52006DC0105, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0105 [15.08.2022]

[554] Sylwia Mrozowska, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej. Między strategią, lobbingiem a partycypacją*, dz. cyt., s. 67.

[555] Rada Europejska, *Konkluzje Prezydencji*, Bruksela, 8–9.03.2007, 7224/07, CONCL 1, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/93142.pdf [dostęp: 20.09.2022].

[556] Tamże.

[558] Council of the European Union, *Council Adopts Climate-Energy Legislative Package*, Brussels, 06.04.2009, 8434/09 (Presse 77), dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf [dostęp: 13.01.2026].

Pierwszym z nich była dyrektywa 2009/28/WE[559] do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz zmniejszenia uzależnienia od importu paliw kopalnych poprzez zwiększenie wykorzystania energii odnawialnej. Dla każdego państwa wyznaczono indywidualny cel krajowy, uwzględniający jego stan wyjściowy i potencjał. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia krajowych planów działania w zakresie energii odnawialnej. Plany te miały uwzględniać cele sektorowe dla energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia, transportu oraz wskazywać środki polityczne i działania, które pozwolą je osiągnąć. Zobowiązano również państwa członkowskie do zgłoszenia ich Komisji Europejskiej najpóźniej do 30 czerwca 2010 r. W tabeli nr 13 przedstawiono zasadnicze elementy krajowych planów działania.

Tabela 13. Zakres informacji wymaganych w krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (KPD) zgodnie z dyrektywą 2009/28/WE i szablonem KPD

Obszar w KPD	Wymogi	Zakres informacji (wybrane)
Cele sektorowe i prognozy zużycia energii	Rozbicie celu krajowego na cele sektorowe oraz prognozy zużycia energii do 2020 r.	Cele na 2020 r. dla trzech sektorów: 1) udział OZE w energii elektrycznej, 2) udział OZE w ogrzewaniu i chłodzeniu, 3) udział OZE w transporcie. Dodatkowo: prognozowane końcowe zużycie energii brutto w tych sektorach w 2020 r., z uwzględnieniem wpływu polityki efektywności energetycznej i środków oszczędności energii.
Środki i polityki (jak osiągnąć cele)	Przegląd polityk i środków promujących OZE oraz opis sposobu ich wdrożenia.	Systemy wsparcia: opis instrumentów prawnych i finansowych, odrębnie dla energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia oraz transportu. Procedury administracyjne: działania dotyczące autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania. Sieci i infrastruktura: środki dotyczące przyłączania OZE, rozwoju sieci i integracji systemowej. Współpraca władz lokalnych, regionalnych i krajowych oraz polityka rozwoju istniejących zasobów biomasy.
Współpraca międzynarodowa i transfery	Plan wykorzystania mechanizmów współpracy.	Planowane transfery oraz wspólne projekty z innymi państwami członkowskimi i ewentualnie państwami trzecimi. Bilans nadwyżki lub niedoboru: prognoza nadwyżki energii z OZE możliwej do przekazania innym państwom albo zapotrzebowania na energię z OZE, które miałoby zostać pokryte środkami innymi niż produkcja krajowa.
Oceny i wkład technologii	Ocena, jak poszczególne technologie i działania wpłyną na realizację celów.	Łączny przewidywany wkład technologii OZE w realizację celu wiążącego na 2020 r. oraz trajektorii pośredniej. Efektywność energetyczna: przewidywany wkład środków efektywności i oszczędności energii w osiągnięcie celu.

[559] *Dyrektywa 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE*, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, CELEX: 32009L0028, s. 46, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32009L0028 [dostęp: 20.09.2022].

Dodatkowo (opcjonalne w szablonie KPD)	Informacje uzupełniające, jeśli państwo zdecyduje się je zamieścić.	Ocena skutków planowanych działań, w tym szacunkowe koszty i korzyści ze środków wspierających OZE. Możliwe jest także ujęcie dodatkowych informacji o skutkach makroekonomicznych, środowiskowych lub dotyczących zatrudnienia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Dyrektywa 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*.

W dyrektywie 2009/28/WE wyznaczono również konkretne wiążące cele dla całej Wspólnoty oraz poszczególnych państw członkowskich. Dodatkowo każde państwo członkowskie zostało objęte ogólnymi wymogami dyrektywy, w tym obowiązkiem osiągnięcia 10% udziału energii odnawialnej w sektorze transportu do 2020 r. (cel ten jest jednakowy dla wszystkich państw). W dyrektywie zdefiniowano także energię ze źródeł odnawialnych jako „energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, a mianowicie energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną i energię oceanów, hydroenergię, energię pozyskiwaną z biomasy, gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz)”[560].

W obszarze instrumentów rynkowych szczególne znaczenie miała dyrektywa 2009/29/WE[561], która zmodyfikowała wcześniejsze przepisy dotyczące unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Głównym celem nowych regulacji miała być skuteczniejsza redukcja emisji (ograniczenie globalnego wzrostu temperatury do poziomu poniżej 2°C). Nowelizacja wprowadzała stopniowe zmniejszanie liczby dostępnych pozwoleń oraz promowała sprzedaż uprawnień na aukcjach zamiast ich bezpłatnego przydziału. Przewidziano również mechanizmy wsparcia dla sektorów energochłonnych, które były szczególnie narażone na przenoszenie produkcji poza granice UE. Ponadto środki uzyskane z handlu emisjami miały finansować technologie, rozwój OZE oraz działania adaptacyjne do zmian klimatu. System rozszerzono o nowe sektory gospodarki oraz kolejne rodzaje gazów cieplarnianych. Miało to zwiększyć jego efektywność kosztową.

Równolegle do zmian w EU ETS przyjęto decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/406/WE [562], która określała krajowe ramy realizacji celów redukcyjnych w obszarach poza tym systemem. Decyzja ta ustanawiała ramy prawne dla wkładu państw członkowskich w

[560] Tamże, art. 2.
[561] *Dyrektywa 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, dz. cyt.
[562] *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych*, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, CELEX: 32009D0406, s. 136–148, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406 [dostęp: 05.10.2022].

realizację zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych w latach 2013–2020. Dokument ten, jak już wspomniano, dotyczył sektorów nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami (m.in. transportu, budownictwa, rolnictwa i gospodarki odpadami). Dla każdego z państw członkowskich określał wiążące i zróżnicowane cele, wyrażone jako procentowa zmiana emisji do 2020 r. względem poziomu z 2005 r. Cele te opierały się na zasadzie solidarności, uwzględniono w nich PKB na mieszkańca. Państwa o wyższym PKB zobowiązano do bardziej rygorystycznych redukcji emisji (do -20%), natomiast państwom o niższym PKB umożliwiono wzrost emisji (do +20%). W przeciwieństwie do bogatszych państw członkowskich, które podlegały obowiązkowi redukcji, Polsce przyznano pułap dodatni. Na państwa członkowskie nałożono obowiązek corocznego raportowania emisji gazów cieplarnianych. Obejmował on również przekazywanie informacji o postępach w realizacji zobowiązań, w tym o stosowanych politykach oraz środkach[563].

W pakiecie uwzględniono także dyrektywę 2009/31/WE[564], dotyczącą zagadnień związanych z geologicznym składowaniem dwutlenku węgla na obszarze UE. Określa ona rygorystyczne standardy bezpieczeństwa, których celem jest ochrona zdrowia ludzkiego oraz środowiska przed ryzykiem wycieku gazu.

W obszarze emisji w transporcie przyjęto Rozporządzenie (WE) nr 443/2009[565], ustanawiające wspólnotowe normy emisji CO_2 dla nowych samochodów osobowych. W dokumencie zobowiązano producentów samochodowych do monitorowania emisji. Przewidziano kary finansowe za przekroczenie określonych limitów.

Kolejnym elementem pakietu była dyrektywa 2009/30/WE[566], która wprowadziła istotne zmiany w przepisach dotyczących jakości paliw transportowych. Jej głównym celem było ograniczenie emisji gazów cieplarnianych poprzez dekarbonizację cyklu życia produktów naftowych oraz promowanie zrównoważonych biopaliw. Dokument precyzyjnie określa normy

---

[563] Tamże.

[564] *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1013/2006*, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, CELEX: 32009L0031, s. 114–135, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0031 [dostęp: 24.01.2026].

[565] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO_2 z lekkich pojazdów dostawczych*, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, CELEX: 32009R0443, s. 1–15, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32009R0443 [dostęp: 05.10.2022].

[566] *Dyrektywa 2009/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do specyfikacji benzyny, olejów napędowych oraz olejów gazowych, a także wprowadzająca mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 1999/32/WE w odniesieniu do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG*, Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, CELEX: 32009L0030, s. 88–113, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/30/oj [dostęp: 05.10.2022].

techniczne dla benzyny i oleju napędowego, w tym dopuszczalną zawartość bioetanolu i dodatków metalicznych.

Pakiet klimatyczno-energetyczny stanowił zestaw wiążących instrumentów regulacyjnych ukierunkowanych na redukcję emisji, rozwój odnawialnych źródeł energii oraz poprawę efektywności energetycznej. Pogłębiający się kryzys gospodarczy wzmacniał presję na modernizację europejskiego modelu wzrostu. Równocześnie dyskutowano nad nową architekturą polityk unijnych po 2010 r. W tym kontekście warto przytoczyć dokument programowy przewodniczącego Komisji Europejskiej Joségo Manuela Barrosa *Political Guidelines for the next Commission* z 3 września 2009 r.[567] Stanowił on zbiór wytycznych, których celem było osiągnięcie konsensusu w Parlamencie Europejskim przed zatwierdzeniem nowej kadencji Komisji. Przewodniczący Komisji postulował stworzenie społecznej gospodarki rynkowej opartej na innowacjach, zrównoważonym rozwoju oraz wspólnych wartościach, takich jak wolność i solidarność. Zapowiadano walkę z bezrobociem, reformę rynków finansowych oraz dążenie Europy do objęcia roli światowego lidera w przeciwdziałaniu zmianie klimatu. Barroso podkreślał, że walka ze zmianami klimatu jest katalizatorem zielonego wzrostu. Europa powinna wykorzystać przewagę pierwszego ruchu, aby stać się liderem technologicznym. Priorytetem miałaby być dekarbonizacja dostaw energii elektrycznej oraz sektora transportu (w tym morskiego, lotniczego oraz rozwój samochodów elektrycznych). Natomiast modernizację bazy przemysłowej planowano oprzeć na wykorzystaniu przyjaznych środowisku technologii oraz zwiększenie efektywności energetycznej[568]. Według Barrosa UE, aby uzyskać pozycję światowego lidera w walce ze zmianami klimatu, powinna połączyć ambicje ekologiczne z korzyściami gospodarczymi oraz aktywną polityką zagraniczną[569]. Oprócz działań mitygacyjnych w dokumencie zwrócono uwagę na adaptację do już zachodzących zmian klimatu. Istotnym działaniem było rozpoczęcie konsultacji dotyczących „następcy" strategii lizbońskiej[570].

W Komunikacie Komisji COM(2010) 2020 z 3 marca 2010 r.[571] wskazano na Europę 2020 jako nową ramę strategiczną UE po zakończeniu strategii lizbońskiej. Dokument był odpowiedzią na skutki kryzysu finansowego oraz narastające wyzwania strukturalne, takie jak konkurencyjność, innowacyjność, demografia oraz presja zasobowa i klimatyczna. Opierał się

[567] José Manuel Barroso, *Political Guidelines for the Next Commission*, Brussels, 03.09.2009, dostępne w: https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Barr/Barroso-Guidelines_EN.pdf [dostęp: 24.01.2026].
[568] Tamże, s. 21–23.
[569] Tamże, s. 2, 23.
[570] Commission of the European Communities, Consultation on the Future "EU 2020" Strategy. Commission Working Document, COM(2009) 647 final, Brussels, 24.11.2009, dostępne w: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_en.pdf [dostęp: 08.10.2022].
[571] Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010), dz. cyt.

na trzech wzajemnie powiązanych priorytetach, które obejmują: (1) Rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy oraz innowacjach. (2) Rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywnie wykorzystującej zasoby, przyjaznej środowisku oraz konkurencyjnej. (3) Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia oraz zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Dodatkowo Komisja wyznaczyła pięć nadrzędnych i mierzalnych celów dla całej UE, które miały zostać zrealizowane do 2020 r. Cele te obejmowały m.in. zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat do poziomu 75%, przeznaczenie 3% unijnego PKB na inwestycje w badania i rozwój oraz realizację ambitnego pakietu klimatycznego 20-20-20, obejmującego redukcję emisji CO_2, wzrost udziału OZE oraz poprawę efektywności energetycznej[572].

W konkluzjach z 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska przyjęła strategię Europa 2020, określając ją jako nową strategię UE na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu[573]. Wśród siedmiu projektów przewodnich wskazać należy projekt *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*. Jego celem miała być transformacja w kierunku społeczeństwa niskoemisyjnego. Chodzi tu o uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i energii. Wśród działań należy wskazać m.in. na modernizację transportu, ukończenie budowy wewnętrznego rynku energii oraz wspieranie odnawialnych źródeł energii.

W 2011 r. nastąpiła ważna zmiana. Po pierwsze, wprowadzenie semestru europejskiego umożliwiło przekładanie priorytetów energetyczno-klimatycznych na krajowe programy reform, ich monitorowanie, ocenę postępów oraz formułowanie rekomendacji. Po drugie, wzmocniono ogólny system koordynacji. Komisja, operacjonalizując cele strategii Europa 2020, 26 stycznia 2011 r. w swoim komunikacie[574] uszczegóławiała inicjatywę „Europa efektywnie korzystająca z zasobów". Na szczególną uwagę zasługuje m.in.: (1) Zdefiniowanie głównego celu operacyjnego. Komisja wskazała, że sukces inicjatywy zależy od uniezależnienia wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów i jego wpływu na środowisko. (2) Wyznaczenie ram czasowych oraz zapowiedzenie przygotowania planów działania (map drogowych) na 2011 r. (3) Uzupełnienie działań w perspektywie do 2050 r. o transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, zakładającą redukcję emisji o 80–95%, oraz działań w

[572] Tamże.
[573] Rada Europejska, *Konkluzje – 17 czerwca 2010 r.*, EUCO 13/10, CO EUR 9, CONCL 2, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pl/ec/115354.pdf [dostęp: 08.10.2022].
[574] Komisja Europejska, *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020*, KOM(2011) 21 wersja ostateczna, Bruksela, 26.01.2011, CELEX: 52011DC0021, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0021 [dostęp: 08.10.2022].

perspektywie do 2020 r. o plan efektywności energetycznej, przewidujący 20% oszczędności energii, i strategię ochrony bioróżnorodności. (4) Wskazanie harmonogramu inicjatyw legislacyjnych i strategicznych, takich jak plan przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., Biała Księga o transporcie, plan działań w dziedzinie energii do 2050 r. Ponadto Komisja uznała, że istniejące wskaźniki są niewystarczające. Zapowiedziano prace nad nowymi miernikami, które poza PKB miały objąć: dostępność zasobów, efektywność ich wykorzystania oraz skutki dla środowiska[575].

Kierunki wskazane w komunikacie stanowiły punkt wyjścia dla dalszych prac Komisji nad ujęciem celów klimatycznych w perspektywie wieloletniej. W komunikacie Komisji z 15 grudnia 2011 r.[576] przedstawiono strategię realizacji zobowiązania UE do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do 2050 r. W tekście wskazano, że ówczesne polityki i środki planowane do 2020 r. są niewystarczające do osiągnięcia długoterminowych celów dekarbonizacji. Według Komisji rodzi to niepewność inwestycyjną i determinuje potrzebę stworzenia nowych ram strategicznych na okres po 2020 r. Plan działania wskazuje na dziesięć kluczowych priorytetów: (1) Strategia Energia 2020 powinna zostać wdrożona jako priorytetowe działanie. (2) Nadanie efektywności energetycznej najwyższej rangi. (3) Kontynuacja i unowocześnienie ram polityki rozwoju odnawialnych źródeł energii, z rozważeniem celów na 2030 r. (4) Zwiększenie inwestycji publicznych i prywatnych w obszarach badań, rozwoju oraz innowacji. (5) Doprowadzenie do pełnej integracji wewnętrznego rynku energii do 2014 r. i jego dalsza adaptacja do nowych wyzwań. (6) Ceny energii powinny lepiej odzwierciedlać rzeczywiste koszty, w tym koszty inwestycji. W tym aspekcie ważna jest ochrona grup wrażliwych. (7) Należy podjąć działania wspierające rozwój infrastruktury oraz zwiększenie zdolności magazynowych. (8) Wzmocnienie ram bezpieczeństwa i ochrony dla wszystkich źródeł energii, w tym dla energii jądrowej. (9) Unia Europejska powinna wdrożyć bardziej skoordynowane podejście w relacjach międzynarodowych. (10) Ustanowienie jasnych, przewidywalnych ram strategicznych oraz ścieżki działań do 2030 r., aby zapewnić inwestorom większą pewność[577].

W 2012 r. Komisja opublikowała komunikat[578] poświęcony roli energii odnawialnej. Wskazano w nim, że OZE przestały być niszowym segmentem rynku. Z roku na rok stawały

[575] Tamże.
[576] Komisja Europejska, *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*, KOM(2011) 885 wersja ostateczna, Bruksela, 15.12.2011, CELEX: 52011DC0885, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0885 [dostęp: 08.12.2022].
[577] Tamże.
[578] Komisja Europejska, *Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii*, COM(2012) 271 final, Bruksela, 06.06.2012, CELEX: 52012DC0271, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0271 [dostęp: 08.12.2022].

się jego coraz istotniejszą częścią, a to powodowało konieczność dostosowania zarówno technologii, jak i przepisów do nowych warunków funkcjonowania sektora. Wymagało to reform krajowych systemów wsparcia oraz ich większej harmonizacji (opłacalności, przewidywalności i powiązania z mechanizmami rynkowymi). Należało również pobudzić handel transgraniczny oraz wykorzystać mechanizmy współpracy, które w dużej mierze pozostają niewykorzystane. Dalszy rozwój OZE połączony został z transformacją infrastruktury energetycznej, otwarciem rynków na elastyczne rozwiązania oraz wzmocnieniem roli konsumentów jako prosumentów (z biernych odbiorców w aktywnych uczestników rynku).

Kolejnym dokumentem porządkującym obszar polityki klimatyczno-energetycznej była dyrektywa 2012/27/UE[579], która ustanowiła ramy prawne dotyczące efektywności energetycznej. Określono w niej obowiązki oraz instrumenty dotyczące ograniczenia zużycia energii w państwach członkowskich. Duży nacisk położono również na obowiązki związane z oszczędzaniem energii, a także na wzorcową rolę sektora publicznego.

Zielona Księga z 27 marca 2013 r.[580] była kolejnym ważnym etapem publicznej dyskusji o przyszłości unijnej polityki klimatyczno-energetycznej po 2020 r. W dokumencie podsumowywano dotychczasowe osiągnięcia w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych, rozwoju odnawialnych źródeł energii i poprawie efektywności energetycznej. Zwrócono uwagę na potrzebę stworzenia nowych stabilnych ram regulacyjnych, tak aby zagwarantować pewność inwestycyjną i wzmocnić konkurencyjność europejskiej gospodarki. Jednym z głównych wyzwań dla instrumentów po 2020 r. miało być wypracowanie jednolitych zasad na poziomie UE, które powinny chronić integralność rynku wewnętrznego i zapewniać równe warunki dla konkurencji. UE stanęła przed strategicznym dylematem dotyczącym utrzymania pozycji lidera w globalnych działaniach na rzecz klimatu. Z uwagi na fakt, że ówczesna UE odpowiadała jedynie za 11% globalnych emisji gazów cieplarnianych, a jej udział w tych emisjach systematycznie maleje, skuteczne przeciwdziałanie zmianom klimatu wymaga zaangażowania na poziomie globalnym[581].

W unijnym podejściu do zmiany klimatu istotną rolę odgrywa komponent adaptacyjny, definiowany jako proces ograniczania podatności oraz wzmacniania odporności systemów

[579] *Dyrektywa 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmieniająca dyrektywy 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE*, Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, CELEX: 32012L0027, s. 1–56, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027 [dostęp: 08.12.2022].
[580] Komisja Europejska, *Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030*, COM(2013) 169 final, Bruksela, 27.03.2013, CELEX: 52013DC0169, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52013DC0169 [dostęp: 10.12.2022].
[581] Tamże.

społeczno-gospodarczych na skutki zmian klimatu, co znalazło odzwierciedlenie w Strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu[582]. W komunikacie Komisji zaproponowano działania w następujących obszarach: (1) Zachęcenie wszystkich państw członkowskich do przyjęcia wszechstronnych strategii przystosowawczych. (2) Finansowanie w ramach programu LIFE na rzecz wspierania budowy potencjału oraz przyspieszenia działań adaptacyjnych w Europie w latach 2013–2020. (3) W ramach Porozumienia Burmistrzów (2013/2014) Komisja będzie wspierać działania adaptacyjne w miastach, szczególnie poprzez zachęcanie do dobrowolnego wdrażania lokalnych strategii adaptacyjnych oraz inicjatyw zwiększających świadomość. (4) Identyfikacja istniejących luk w wiedzy na temat kosztów i korzyści adaptacji oraz opracowanie narzędzi wspomagających podejmowanie decyzji. (5) Wzmacnianie odporności działań UE na zmiany klimatu: wspieranie adaptacji w kluczowych sektorach narażonych na ryzyka. (6) Zapewnienie bardziej odpornej infrastruktury. (7) Zachęcanie do korzystania z ubezpieczeń i innych produktów finansowych[583].

Uwzględniając powyższe działania, należy podkreślić znaczenie 7. programu działań UE w zakresie środowiska[584], który porządkuje priorytety polityki środowiskowej UE oraz stanowi punkt odniesienia dla powiązań między polityką klimatyczną, energetyczną i ochroną środowiska. Program ten został osadzony w długoterminowej wizji do 2050 r. (tabela nr 14).

Tabela 14. Wybrane cele priorytetowe w ramach 7. programu działań w zakresie środowiska

Nazwa celu priorytetowego	Podejmowane działania (wybrane)
Ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE	Powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej oraz ochrona ekosystemów (są one niezbędne do utrzymania wysokiej jakości wody i powietrza). Priorytetami pozostają również poprawa jakości wód, zrównoważone gospodarowanie gruntami i lasami.
Przekształcenie UE w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną	Oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów oraz wdrożenie pakietu klimatyczno-energetycznego. Odpady powinny być postrzegane jako zasoby w gospodarce cyrkularnej. Składowanie odpadów należy ograniczyć wyłącznie do odpadów, których nie można odzyskać.
Maksymalizacja korzyści płynących z prawodawstwa UE w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa	Pełne egzekwowanie przepisów na wszystkich szczeblach administracji. Ma to zapewnić równe warunki działania na rynku oraz zwiększyć zaufanie obywateli do prawa ochrony środowiska.

[582] Komisja Europejska*, Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu*, COM(2013) 216 final, Bruksela, 16.04.2013, CELEX: 52013DC0216, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216 [dostęp: 10.12.2022].
[583] Tamże.
[584] *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety"*, Dz.Urz. UE L 354 z 28.12.2013, CELEX: 32013D1386, s. 171–200, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386 [dostęp: 10.12.2022].

Lepsze uwzględnianie problematyki środowiska i większa spójność polityki	Cele środowiskowe należy integrować z innymi politykami sektorowymi, takimi jak rolnictwo, transport i energetyka, aby uniknąć sprzeczności i zapewnić synergię działań. W ramach tych działań przeprowadza się oceny skutków regulacji.
Wspieranie zrównoważonego charakteru miast UE	Wdrożenie polityk zrównoważonego planowania przestrzennego, mobilności miejskiej i efektywności energetycznej budynków.
Zwiększenie efektywności UE w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem	Pełne wdrożenie globalnych zobowiązań. Zobowiązuje się do aktywnego udziału w walce ze zmianami klimatu i utratą bioróżnorodności na arenie międzynarodowej Zmniejszenie negatywnego wpływu konsumpcji w UE na środowisko w państwach trzecich.

Źródło: *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r*.

Realizacja celów związanych z procesem transformacji energetycznej wymaga wskazania ram prawnych determinujących planowanie, finansowanie oraz rozliczanie interwencji unijnych. Ogólne ramy w tym zakresie ustanawia Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.[585], które reguluje zasady programowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji m.in. europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w latach 2014–2020. W tej strukturze cele klimatyczne, energetyczne i środowiskowe stanowią ważny obszar alokacji oraz projektowania interwencji (tabela nr 15).

Tabela 15. Wybrane komponenty finansowania transformacji klimatyczno-energetycznej w UE

Obszar tematyczny	Cel tematyczny	Kluczowe działania i inwestycje
Ogólne cele klimatyczne	Zasada zrównoważonego rozwoju i cele klimatyczne budżetu UE.	Horyzontalne uwzględnianie aspektów klimatycznych we wszystkich działaniach funduszy strukturalnych (takich jak EFRR, EFS, Fundusz Spójności); przeznaczenie co najmniej 20% budżetu UE na działania klimatyczne; stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci".
Zmiany w energetyce i gospodarka niskoemisyjna	Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.	Inwestycje w efektywność energetyczną (budynki), rozwój OZE, wydajna, wysokosprawna kogeneracja ciepła i energii elektrycznej; zgodność z przepisami dotyczącymi charakterystyki energetycznej budynków; ramy planistyczne dla OZE; systemy wsparcia dla kogeneracji.
Dostosowanie do zmian klimatu i zarządzanie ryzykiem	Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i	Inwestycje zwiększające odporność na klęski żywiołowe i katastrofy (powodzie, susze) oraz rozwój systemów zarządzania kryzysowego; krajowe lub regionalne oceny ryzyka uwzględniające dostosowanie do zmiany klimatu; kryteria wyboru inwestycji priorytetowych; uwzględnienie

[585] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, CELEX: 32013R1303, s. 320–469, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj?locale=pl [dostęp: 15.12.2022].

	zarządzania ryzykiem.	odporności infrastruktury na ekstremalne zjawiska pogodowe.
Ochrona środowiska i gospodarowanie zasobami	Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami.	Gospodarka wodna (infrastruktura wodno-kanalizacyjna), gospodarka odpadami (recykling), ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów. Wdrożenie polityki zachęcającej do oszczędzania zasobów („zanieczyszczający płaci"); plany gospodarowania wodami w dorzeczach; plany gospodarki odpadami zgodne z unijną hierarchią odpadów oraz zasadą recyklingu.
Bezpieczeństwo energetyczne i infrastruktura	Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w infrastrukturze sieciowej.	Rozwój inteligentnych systemów dystrybucji, magazynowania i przesyłu energii; integracja rozproszonej produkcji ze źródeł OZE; modernizacja infrastruktury energetycznej. Istnienie kompleksowych planów inwestycji w nowoczesną i inteligentną infrastrukturę energetyczną; zgodność z unijnymi dziesięcioletnimi planami rozwoju sieci (ENTSO-E/ENTSO-G).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.*

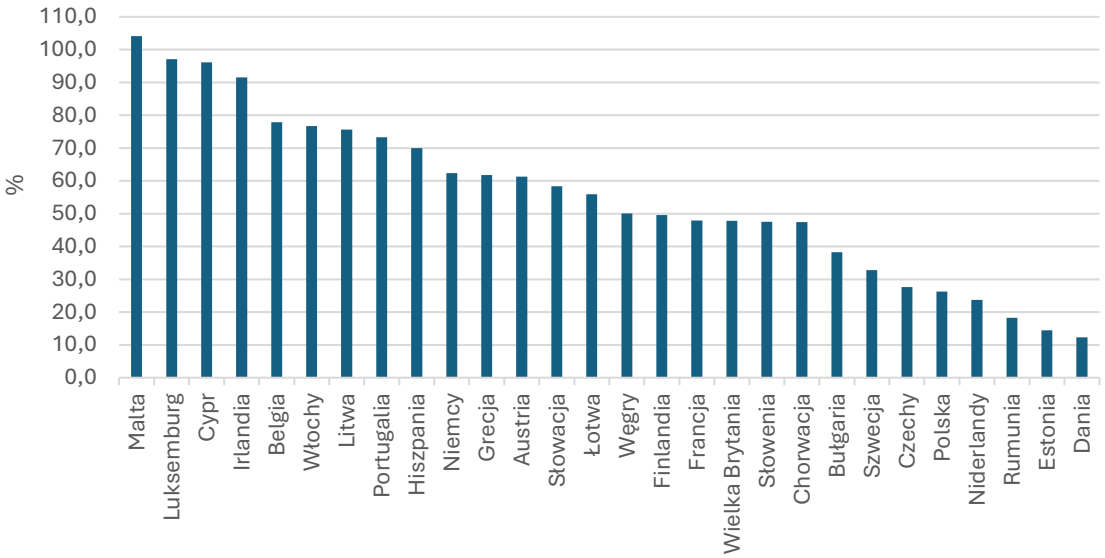
W 2014 r. pojawiły się nowe czynniki geopolityczne, takie jak aneksja Krymu przez Rosję oraz nieuznane referenda separatystyczne w Doniecku i Ługańsku na Ukrainie. Zdarzenia te wpłynęły na kształtowanie kolejnych strategicznych dokumentów UE, również tych dotyczących polityki energetycznej. Obok dotychczasowych priorytetów coraz większy nacisk kładziono na bezpieczeństwo energetyczne w perspektywie długoterminowej. Niezbędne stało się zatem wzmocnienie i pogłębienie współpracy na szczeblu unijnym oraz koordynacja krajowych polityk energetycznych. Celem podejmowanych działań było utworzenie w pełni zintegrowanego rynku wewnętrznego. Wskazano również na konieczność zwiększenia produkcji energii w UE, dywersyfikacji zewnętrznych dostaw energii oraz ograniczenia zależności Unii od poszczególnych paliw i zewnętrznych dostawców oraz szlaków energii, w szczególności z Rosji[586]. Mariusz Ruszel zauważa, że kontekst konfliktu rosyjsko-ukraińskiego 2014/2015 wytworzył odpowiednie uwarunkowania polityczne do zintensyfikowania dyskusji nad projektem Europejskiej Unii Energetycznej[587]. UE w tamtym okresie była w dużym stopniu uzależniona od importu energii z zagranicy.

W 2013 r. państwa członkowskie wyprodukowały mniej niż połowę energii, którą zużyły. Produkcja energii w UE spadła od 2004 r. o 15%, zwłaszcza z powodu spadku wytwarzania energii z kurczących się krajowych zasobów paliw kopalnych. Jednocześnie zależność UE od importu energii wzrosła w latach 2000–2013 z 46% do 53%. Szczególnie

[586] Agnieszka Konopelko, *Unijna polityka bezpieczeństwa energetycznego w obliczu wojny rosyjsko-ukraińskiej*, „Wschód Europy East of Europe" 2024, t. 10, nr 2, s. 136, dostępne w: https://journals.umcs.pl/we/article/view/18465 [dostęp: 26.01.2026].
[587] Mariusz Ruszel, *Wpływ rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych na politykę energetyczną UE – ujęcie teoretyczne*, „Przegląd Politologiczny" 2015, nr 2, s. 52, dostępne w: https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/view/5470 [dostęp: 26.01.2026].

wysoki poziom uzależnienia od importu występował m.in. we Włoszech i Irlandii a także w Niemczech, Hiszpanii i Austrii[588]. Wykres nr 10 przedstawia wskaźnik zależności od importu energii w państwach członkowskich UE w 2013 r. Wskaźnik ten obrazuje stopień, w jakim potrzeby energetyczne danego państwa były pokrywane przez import energii z zagranicy. Zgodnie z metodologią Eurostatu jest on obliczany jako stosunek importu netto energii, rozumiany jako różnica między importem a eksportem, do energii dostępnej brutto. Im wyższa wartość wskaźnika, tym większa jest zależność danego państwa od zewnętrznych źródeł energii. Wartości przekraczające 100% oznaczają sytuację, w której import netto przewyższył bieżące potrzeby energetyczne w danym roku, a nadwyżka została odłożona na zapasy.

Wykres 10. Zależność państw członkowskich Unii Europejskiej od importu energii w 2013 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Energy Import Dependency by Products*, Geopolitical entity (reporting), 2013.

Wspomniane już wydarzenia w Ukrainie w 2014 r. były impulsem do pogłębienia debaty nad bezpieczeństwem energetycznym UE. W obliczu tych wyzwań Polska występowała jako jeden z głównych promotorów koncepcji Unii Energetycznej. Idea ta znalazła odzwierciedlenie w zaproponowanym przez Donalda Tuska dokumencie koncepcyjnym z 16 kwietnia 2014 r. „Mapa Drogowa na rzecz Unii Energetycznej dla Europy Non-paper"[589]. Tusk zwrócił uwagę na infrastrukturę energetyczną, w szczególności przesyłową, której celem było eliminowanie wysp energetycznych oraz tzw. wąskich gardeł. W jego koncepcji ważnymi

[588] Marco Siddi, *The EU's Energy Union: Towards an Integrated European Energy Market?*, FIIA Briefing Paper 172, The Finnish Institute of International Affairs, March 2015, dostępne w: https://fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/bp172.pdf [dostęp: 26.01.2026].
[589] Szerzej: Przemysław Zaleski, *Unia Energetyczna – pierwszy zdecydowany krok w stronę jedności energetycznej Europy*, dostępne w: https://www.cire.pl/pliki/2/uniaenergetyczna.pdf [dostęp: 5.09.2024].

obszarami były także: stworzenie mechanizmów solidarnościowych, zwiększenie siły przetargowej państw członkowskich i UE wobec dostawców zewnętrznych, rozwój rodzimych źródeł energii w UE, dywersyfikacja dostaw energii do UE, zwłaszcza w odniesieniu do ropy naftowej i gazu ziemnego, i wzmocnienie Wspólnoty Energetycznej[590]. Na łamach „Financial Times" Tusk wskazał, że nadmierna zależność Europy od rosyjskiej energii osłabia kontynent, podkreślił ponadto, że monopolistyczna pozycja Rosji pozwala jej na podnoszenie cen i zmniejszanie dostaw energii. Stwierdził, że można to skorygować poprzez utworzenie jednolitego europejskiego organu ds. zakupu gazu. Zaproponował utworzenie Unii Energetycznej, wzorowanej na wspólnej polityce węgla i stali. Unia miałaby opierać się na solidarności i wspólnych interesach ekonomicznych[591]. W konkluzjach Rady Europejskiej z 26–27 czerwca 2014 r.[592] wskazano utworzenie Unii Energetycznej jako jeden z pięciu głównych priorytetów UE, nadając jej rangę celu politycznego. W grudniu 2014 r. Rada Europejska[593] doprecyzowała ten kierunek, wzywając Komisję Europejską do przedstawienia kompleksowej propozycji przed szczytem w marcu 2015 r.

Idea Unii Energetycznej była rozwijana równolegle z pracami nad szerszą polityką klimatyczno-energetyczną UE. 22 stycznia 2014 r. Komisja w komunikacie[594] przedstawiła ramy klimatyczno-energetyczne do 2030 r., zarysowując politykę przeciwdziałania zmianie klimatu i politykę energetyczną na lata 2020–2030. W dokumencie zaproponowano nowe cele i środki, które miały podnieść konkurencyjność i bezpieczeństwo oraz zwiększyć równowagę unijnej gospodarki i systemu energetycznego. Zaproponowano także nowy system zarządzania i określono nowe wskaźniki[595]. W marcu 2014 r. Rada Europejska przyjęła konkluzje dotyczące ram do 2030 r.[596], a w czerwcu zapoznała się z postępami prac nad nimi. Na posiedzeniu 23–24 października 2014 r. Rada Europejska uzgodniła unijne ramy klimatyczno-energetyczne do

[590] Ewelina Paszkiewicz, *Unia Energetyczna – koncepcja, realizacja, stan obecny*, „TEKA of Political Science and International Relations" 2020, t. 15, nr 1, s. 72, dostępne w: https://journals.umcs.pl/teka/article/download/12913/9569 [dostęp: 5.09.2023].
[591] Rada *Europejska, Konkluzje – 26–27 czerwca 2014 r.*, EUCO 79/14, CO EUR 4, CONCL 2, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/pl/pdf [dostęp: 18.12.2022].
[592] Tamże.
[593] Rada Europejska, *Konkluzje – 18 grudnia 2014 r.*, EUCO 237/14, CO EUR 16, CONCL 6, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/146421.pdf [dostęp: 15.12.2022].
[594] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu*, COM(2013) 216 final, Bruksela, 16.04.2013, {SWD(2013) 131 final}, {SWD(2013) 132 final}, {SWD(2013) 133 final}, {SWD(2013) 134 final}, {SWD(2013) 135 final}, {SWD(2013) 136 final}, {SWD(2013) 137 final}, {SWD(2013) 138 final}, {SWD(2013) 139 final}, CELEX: 52013DC0216, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216 [dostęp: 18.12.2022].
[595] Rada Europejska, *Konkluzje – 23–24 października 2014 r.*, EUCO 169/14, CO EUR 13, CONCL 5, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/pl/pdf [dostęp: 18.12.2022].
[596] Rada Europejska, *Konkluzje – 20–21 marca 2014 r.*, EUCO 7/1/14 REV 1, CO EUR 2, CONCL 1, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2014-REV-1/pl/pdf [dostęp: 18.12.2022].

2030 r. oraz zatwierdziła cztery kluczowe cele[597]: (1) Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 1990 (unijny cel wiążący). (2) Osiągnięcie co najmniej 27-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r. (unijny cel wiążący). (3) Co najmniej 27-procentowa poprawa efektywności energetycznej do 2030 r. (unijny cel orientacyjny). (4) Wspieranie budowy wewnętrznego rynku energii poprzez osiągnięcie do 2020 r. 10% międzysystemowej zdolności przesyłu energii elektrycznej, szczególnie dla krajów bałtyckich i Półwyspu Iberyjskiego, oraz osiągnięcie 15% do 2030 r.

Ponadto w zakresie bezpieczeństwa energetycznego Rada Europejska zatwierdziła kolejne działania ograniczające zależność energetyczną UE oraz zwiększające bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej i gazu. Z punktu widzenia odporności systemu energetycznego UE kluczowe znaczenie mają instrumenty minimalizujące ryzyko przerw w dostawach i zależności od czynników zewnętrznych. Kwestię tę podniesiono w Komunikacie Komisji z maja 2014 r.[598], w którym określono filary europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego (tabela nr 16).

Tabela 16. Filary europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego

Filar	Działania i cele (wybrane)
Natychmiastowe działania w okresie zimowym 2014–2015	Zwiększenie zdolności UE do przezwyciężenia poważnych zakłóceń w dostawach energii, ze szczególnym uwzględnieniem krajów zależnych od jednego dostawcy gazu. Działania obejmują zwiększanie pojemności magazynowej, tworzenie rewersów oraz testowanie warunków skrajnych.
Wzmocnienie mechanizmów solidarności i ochrony infrastruktury	Wzmocnienie mechanizmów reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, koordynacja ocen ryzyka, planowanie awaryjne oraz ochrona strategicznej infrastruktury krytycznej przed zagrożeniami fizycznymi i informatycznymi.
Zmniejszanie zapotrzebowania na energię	Ograniczanie zależności od importu poprzez zwiększanie efektywności energetycznej, zwłaszcza w sektorze budowlanym.
Zintegrowany rynek wewnętrzny	Budowa w pełni zintegrowanego rynku energii elektrycznej i gazu, eliminacja wysp energetycznych oraz przyspieszenie budowy kluczowych połączeń międzysystemowych.
Zwiększenie produkcji energii w UE	Zmniejszanie zależności od dostawców zewnętrznych poprzez rozwój rodzimych źródeł OZE, energetyki jądrowej oraz zrównoważonego wydobycia paliw kopalnych, w tym gazu łupkowego.
Dalszy rozwój technologii energetycznych	Wspieranie innowacji w celu ograniczenia zapotrzebowania, optymalizacji sieci oraz rozwoju nowych technologii magazynowania energii.

[597] Rada Europejska, *Konkluzje – 23–24 października 2014 r.*, dz. cyt.
[598] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego*, COM(2014) 330 final, Bruksela, 28.05.2014, {SWD(2014) 330 final}, CELEX: 52014DC0330, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330 [dostęp: 19.12.2022].

Zróżnicowanie dostaw zewnętrznych oraz powiązana z nimi infrastruktura	Zapewnienie dostępu do nowych źródeł gazu, takich jak LNG i korytarz południowy, oraz dywersyfikacja dostaw paliwa jądrowego (uranu) w celu ograniczenia zależności od Rosji.
Koordynacja polityk i wspólny głos w polityce zewnętrznej	Poprawa koordynacji krajowych decyzji dotyczących koszyka energetycznego oraz spójna reprezentacja interesów UE wobec partnerów zewnętrznych i w organizacjach międzynarodowych.

Źródło: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego*.

25 lutego 2015 r. Komisja w komunikacie *Strategia ramowa na rzecz stabilnej Unii Energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*[599] przedstawiła założenia, które stanowiły odpowiedź na zidentyfikowane słabości dotychczasowego modelu energetycznego UE. Składały się na nie m.in. rozdrobnienie rynków, niewystarczająca integracja infrastrukturalna, zależność od importu surowców oraz brak dostatecznie skoordynowanej polityki energetycznej państw członkowskich. Strategia została oparta na pięciu wzajemnie powiązanych obszarach: bezpieczeństwie energetycznym, w pełni zintegrowanym rynku energii, efektywności energetycznej, dekarbonizacji gospodarki oraz badaniach naukowych, innowacjach i konkurencyjności (tabela nr 17). Poszczególne elementy tej strategii pozostają ze sobą ściśle powiązane i są wobec siebie komplementarne.

Tabela 17. Wybrane obszary strategii ramowej na rzecz stabilnej Unii Energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu

Obszar Unii Energetycznej	Główny cel	Działania i instrumenty
Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie	Ograniczenie podatności UE na zewnętrzne kryzysy energetyczne oraz zmniejszenie zależności od pojedynczych dostawców, paliw i tras dostaw.	Dywersyfikacja źródeł, dostawców i tras; rozwój południowego korytarza gazowego; wsparcie infrastruktury LNG i magazynowania gazu; aktualizacja wymogów dotyczących projektów jądrowych; mechanizmy współpracy kryzysowej; przegląd rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu; większa przejrzystość umów międzyrządowych i handlowych.
W pełni zintegrowany wewnętrzny rynek energii	Dokończenie budowy zintegrowanego rynku energii poprzez zwiększenie konkurencji, rozwój połączeń transgranicznych oraz usunięcie barier regulacyjnych i infrastrukturalnych.	Rozwój połączeń międzysystemowych; pełne wdrożenie trzeciego pakietu energetycznego; wzmocnienie ACER i ENTSO-E/G; reforma modelu rynku energii elektrycznej; regionalizacja zarządzania systemami.
Efektywność energetyczna jako sposób ograniczenia popytu	Ograniczenie popytu na energię w UE poprzez systemowe zwiększanie efektywności energetycznej.	Etykietowanie energetyczne; promocja efektywnych systemów ogrzewania i chłodzenia; ułatwienie finansowania renowacji budynków; wsparcie inteligentnych miast; zaostrzenie norm emisji CO_2 w transporcie;

[599] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, COM(2015) 80 final, Bruksela, 25.02.2015, CELEX: 52015DC0080, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080 [dostęp: 08.01.2023].

		rozwój elektromobilności i paliw alternatywnych.
Dekarbonizacja gospodarki	Obniżenie emisyjności gospodarki i realizacja unijnych celów klimatycznych przy zachowaniu konkurencyjności.	Reforma EU ETS; realizacja celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% do 2030 r.; ustalanie krajowych celów dla sektorów non-ETS; rozwój OZE; dostosowanie rynków i sieci do OZE; rynkowe systemy wsparcia dla OZE; inwestycje w biopaliwa.
Badania naukowe, innowacje i konkurencyjność	Uczynienie innowacji technologicznych podstawą transformacji energetycznej oraz źródłem wzrostu gospodarczego i przewagi konkurencyjnej UE.	Oparcie działań na programie „Horyzont 2020"; rozwój technologii OZE nowej generacji, magazynowania energii, inteligentnych sieci, ekologicznego transportu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej*.

W odpowiedzi na propozycję Komisji Rada Europejska w konkluzjach z 19–20 marca 2015 r.[600] wyraziła gotowość do budowy Unii Energetycznej. Rada wezwała m.in. do przyspieszenia rozbudowy infrastruktury, pełnego wdrożenia istniejącego prawa, wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw, większej przejrzystości umów gazowych oraz rozwoju strategii technologii klimatyczno-energetycznych.

Należy jednak podkreślić, że przedstawione założenia nie spotkały się z powszechną akceptacją wśród państw członkowskich, a to od początku determinowało sporny charakter części proponowanych rozwiązań. Powodem tego były głównie partykularne interesy państw. Wiele z nich utrzymywało dobre relacje z Federacją Rosyjską, nie tylko w sektorze surowców energetycznych. Państwa członkowskie dysponujące rozbudowaną infrastrukturą energetyczną oraz posiadające wystarczające zapasy surowców nie wykazywały determinacji w dążeniu do zmiany dotychczasowych mechanizmów współpracy. Ponadto poszczególne założenia Unii Energetycznej budziły wątpliwości zarówno wśród państw członkowskich, jak i ich instytucji, zwłaszcza w zakresie centralizacji zakupów surowców. Spory wokół sektora gazu ziemnego (budowy gazociągu South Stream) wskazywały, że państwa wspierające ten projekt (Austria, Bułgaria, Grecja, Włochy) wciąż stawiają własne interesy ponad wspólne ustalenia. Po drugiej stronie były państwa, które popierały stworzenie Unii Energetycznej w zaproponowanej formie (Polska, Litwa, Łotwa, Francja)[601].

[600] Rada Europejska, *Konkluzje – 19 i 20 marca 2015 r.*, EUCO 11/15, CO EUR 1, CONCL 1, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/pl/pdf [dostęp: 08.01.2023].

[601] Justyna Trubalska, *Unia Energetyczna – kluczowa koncepcja w polityce energetycznej UE*, „Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego" 2015, nr 1, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, dostępne w: https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Komentarz_Miedzynarodowy_Pulaskiego_nr_01_15_PL.pdf [dostęp: 26.01.2026].

26 listopada 2015 r. Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii[602] przyjęła wnioski dotyczące zarządzania i budowy Unii Energetycznej. Jednym z elementów tego systemu miały być krajowe plany przygotowywane przez każde państwo członkowskie i obejmujące okres od 2021 do 2030 r. Raporty z postępów w ich realizacji miały dostarczać informacji o sposobie wdrażania przyjętych założeń przez państwa członkowskie.

Analizę procesu kształtowania się Unii Energetycznej warto uzupełnić o komunikat Komisji z listopada 2016 r.[603], w którym doprecyzowano kierunek dalszych działań w tym obszarze. Główną tezą komunikatu jest założenie, że transformacja energetyczna stanowi siłę napędową modernizacji gospodarki europejskiej, co prowadzi do wzrostu PKB (szacowany wzrost o 1% w ciągu dekady) oraz tworzenia nowych miejsc pracy (ok. 900 000 etatów). W przedstawionym pakiecie przyjęto trzy główne cele: (1) Efektywność energetyczna przede wszystkim. (2) Światowy lider w obszarze energii odnawialnej. (3) Uczciwe traktowanie konsumentów. Zwrócono uwagę, że skuteczność transformacji energetycznej zależy od społecznej akceptacji, która wymaga minimalizowania negatywnych konsekwencji dla grup wrażliwych oraz regionów szczególnie narażonych na koszty dostosowań (sprawiedliwa transformacja)[604]. Ponadto komunikat był przyczynkiem do zapoczątkowania prac nad pakietem legislacyjnym „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków", który w kolejnych latach był rozwijany i negocjowany w ramach kilkuletniego procesu międzyinstytucjonalnego. W latach 2018–2019 kolejne elementy pakietu przyjmowano w formie dyrektyw i rozporządzeń. Proces legislacyjny na poziomie UE zakończył się w 2019 r. Tabela nr 18 przedstawia akty prawa wtórnego, które składają się na pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków".

Tabela 18. Zestawienie aktów prawa wtórnego UE składających się na pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków"

Nazwa dokumentu	Obszar tematyczny	Główne założenia (wybrane)
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009,	Zarządzanie Unią Energetyczną i polityka klimatyczna	Ustanowienie mechanizmu zarządzania opartego na pięciu wymiarach unii energetycznej: bezpieczeństwie energetycznym, rynku energii, efektywności, obniżeniu emisyjności oraz innowacjach. Wprowadzenie dla państw członkowskich obowiązku przygotowywania zintegrowanych Krajowych Planów w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK), strategii

[602] Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie systemu zarządzania unią energetyczną*, 14459/15, ENER 403, CLIMA 139, Bruksela, 26.11.2015, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14459-2015-INIT/pl/pdf [dostęp: 09.01.2023].
[603] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, COM(2016) 860 final, Bruksela, 30.11.2016, CELEX: 52016DC0860(01), dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860(01) [dostęp: 09.01.2023].
[604] Tamże.

dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (tekst mający znaczenie dla EOG)		długoterminowych realizacji celów porozumienia paryskiego i celów UE na 2030 r.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (przekształcenie) (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018	Odnawialne źródła energii	Ustanowienie wiążącego unijnego celu na 2030 r. dotyczącego co najmniej 32% udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto w UE. Określenie wspólnych ram promowania OZE w sektorach energii elektrycznej, ogrzewania, chłodzenia i transportu, a także wprowadzenie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018	Efektywność energetyczna	Ustanowienie celu zwiększenia efektywności energetycznej o co najmniej 32,5% do 2030 r. Wprowadzenie obowiązku oszczędności energii końcowej o 0,8% rocznie w latach 2021–2030, wzmocnienie praw konsumentów w zakresie informacji o rozliczeniach oraz promowanie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim". Państwa członkowskie opracowują środki polityki oszczędności energii (np. systemy zobowiązujące), uwzględniając potrzebę łagodzenia ubóstwa energetycznego.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (przekształcenie) (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019	Rynek wewnętrzny energii elektrycznej (hurtowy rynek energii)	Ustanowienie przepisów dla funkcjonowania wewnętrznego rynku energii elektrycznej, wspieranie odnawialnych źródeł energii i polityki ochrony środowiska. Wprowadzenie wymogu dotyczącego udostępniania przepustowości sieci. Operatorzy systemów przesyłowych muszą zapewnić co najmniej 70% zdolności przesyłowej na granicach stref rynkowych dla handlu międzystrefowego. Zobowiązanie Komisji do wspierania państw członkowskich w procesie sprawiedliwej transformacji regionów węglowych i zależnych od węgla w radzeniu sobie ze społecznymi i gospodarczymi skutkami odchodzenia od paliw kopalnych.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (przekształcenie) (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019	Rynek wewnętrzny energii elektrycznej (rynek detaliczny, prawa odbiorców, klienci)	Ustanowienie wspólnych zasad wytwarzania, przesyłu i dostaw energii elektrycznej. Wzmocnienie pozycji konsumentów (aktywni odbiorcy, społeczności energetyczne). Swoboda dostawców w ustalaniu cen energii. Interwencje publiczne w ceny (ceny regulowane) są dozwolone jedynie jako środek wyjątkowy i tymczasowy, skierowany do odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym lub wrażliwych.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę	Efektywność energetyczna budynków	Długoterminowe strategie renowacji (mapa drogowa dekarbonizacji zasobów budynków). Rozwój infrastruktury dla elektromobilności (minimalna liczba punktów ładowania w budynkach).

2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 156 z 19.06.2018		Wzmocnienie jakości danych, tj. bazy danych świadectw charakterystyki energetycznej i kontrola jakości.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019	Bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej.	Ustanowienie przepisów dotyczących zapobiegania kryzysom elektroenergetycznym poprzez przygotowanie planów, identyfikację scenariuszy kryzysowych oraz wzmocnienie współpracy i pomocy wzajemnej między państwami członkowskimi. Zasada godziwej rekompensaty za pomoc. Solidarność energetyczna nie jest bezwarunkowa finansowo. Państwa członkowskie mają obowiązek udzielać sobie pomocy w sytuacji kryzysowej, ale pomoc ta podlega godziwej rekompensacie.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (przekształcenie) (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019	Nadzór regulacyjny i współpraca w sektorze energii	Wsparcie i koordynacja krajowych regulatorów, mediacja i rozstrzyganie sporów transgranicznych. Przekształcenie i wzmocnienie mandatu Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów uwzględnionych w pierwszej kolumnie tabeli.

Pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków" obejmował osiem wzajemnie powiązanych aktów legislacyjnych: cztery dyrektywy oraz cztery rozporządzenia, które wspólnie tworzą spójne ramy prawne. Głównym celem pakietu było ustanowienie w pełni zintegrowanego, elastycznego i zorientowanego na konsumenta systemu energetycznego.

Na tle przyjętych aktów szczególne znaczenie mają Krajowe Plany w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK). Są to zintegrowane dziesięcioletnie strategie, które każde państwo członkowskie musi opracować, aby wykazać, w jaki sposób zamierza przyczynić się do realizacji wspólnych celów UE w zakresie energii i klimatu[605]. Dokumenty przedstawiają krajowe wkłady w Unię Energetyczną i odpowiadają na wyzwania związane ze zmianami klimatu, zależnością energetyczną oraz starzejącą się infrastrukturą. Obejmują szeroki zakres zagadnień: od zużycia surowców i energii oraz emisji gazów cieplarnianych w poszczególnych sektorach gospodarki po skutki makroekonomiczne. Prognozy energetyczne są opracowywane na podstawie międzynarodowych wystandaryzowanych metodyk i kategorii[606].

Za polityczny punkt wyjścia debaty o Europejskim Zielonym Ładzie można uznać wystąpienie 16 lipca 2019 r. w Parlamencie Europejskim ówczesnej kandydatki na funkcję

[605] Athir Nouicer, Anne-Marie Kehoe, Jana Nysten, Dörte Fouquet, Leigh Hancher, Leonardo Meeus, *The EU Clean Energy Package*, ed. 2020, FSR Technical Report, Florence School of Regulation, European University Institute, Florence 2020, s. 11–12, dostępne w: https://data.europa.eu/doi/10.2870/58299 [dostęp: 26.01.2026].
[606] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu*, dostępne w: https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu [dostęp: 26.01.2026].

przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen, która przedstawiła priorytety programowe, zapowiadając Europejski Zielony Ład[607], inicjatywę nowej Komisji. Nowy ambitny projekt uzasadniała w następujący sposób: „Chcę, aby Europa stała się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu na świecie do 2050 r. (…) Aby tak się stało, w ciągu pierwszych 100 dni mojej kadencji przedstawię Zielony Ład dla Europy. Przedstawię pierwsze w historii europejskie prawo klimatyczne, które wprowadzi cel na 2050 r."[608].

Zarys priorytetów przedstawiony latem 2019 r. został następnie skonkretyzowany w Komunikacie Komisji z 11 grudnia 2019 r.[609], który stanowi podstawę dalszej analizy celów i instrumentów tej inicjatywy. Ambicją UE jest dążenie do osiągnięcia zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. oraz do oddzielenia wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów naturalnych. Inicjatywa stanowiła odpowiedź na pilne wyzwania klimatyczne i środowiskowe, w tym globalne ocieplenie oraz masowe wymieranie gatunków. Plan opiera się na kompleksowym podejściu i obejmuje sektory takie jak: energetyka, przemysł, rolnictwo i transport. Do kluczowych działań należą: podniesienie celów klimatycznych na 2030 r., zakładając redukcję emisji o 50–55% względem poziomu z 1990 r., wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym, renowacja budynków, rozwój zrównoważonej mobilności oraz reforma systemu żywnościowego w ramach strategii „od pola do stołu". Realizacja tych celów wymaga znacznych inwestycji szacowanych na dodatkowe 260 mld euro rocznie. Integralnym elementem planu jest Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji, czyli wsparcie dla regionów i osób najbardziej dotkniętych zmianami. W Europejskim Zielonym Ładzie wyraźnie podkreślono ambicję wzmocnienia pozycji UE jako globalnego lidera polityki klimatycznej. Realizacji tego celu miały sprzyjać zarówno działania dyplomatyczne i handlowe, jak i współpraca międzynarodowa oraz większe zaangażowanie obywateli poprzez Europejski Pakt na rzecz Klimatu[610].

Rada Europejska w grudniu 2019 r.[611] poparła cele klimatyczne Europejskiego Zielonego Ładu. Przyjęła komunikat Komisji i wyraziła aprobatę dla celu neutralności

---

[607] Szerzej: Ursula von der Leyen, *A Union that Strives for More – My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*, Strasbourg, 16.07.2019, dostępne w: https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf [dostęp: 26.01.2026].

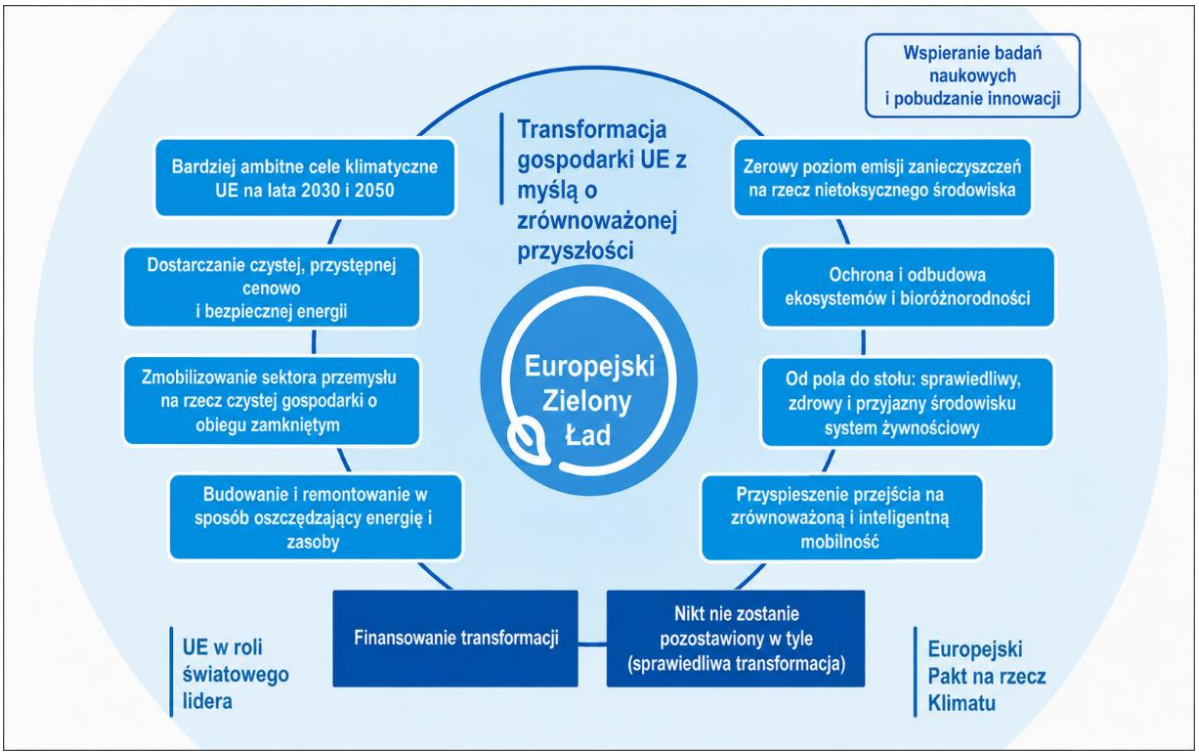
[608] Ursula von der Leyen, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, SPEECH/19/4230, Strasbourg, 16.07.2019, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_19_4230/SPEECH_19_4230_EN.pdf [dostęp: 26.01.2026].

[609] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład*, dz. cyt.

[610] Tamże.

[611] Rada Europejska, *Konkluzje – 12 grudnia 2019 r.*, EUCO 29/19, CO EUR 31, CONCL 9, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf [dostęp: 17.01.2023].

klimatycznej do 2050 r. Zwróciła uwagę, że ramy Zielonego Ładu muszą być korzystne dla wszystkich krajów członkowskich, zapewniać sprawiedliwą i zrównoważoną społecznie transformację oraz uwzględniać różnice między państwami. Pozytywnie oceniła utworzenie Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji, zaznaczyła również, że wszystkie polityki i przepisy UE powinny być zgodne z celem neutralności, co może wymagać zmian w zasadach pomocy i zamówień publicznych. Podkreśliła prawo państw do wyboru własnego miksu energetycznego i technologii, w tym energii jądrowej. Dla pełnego kontekstu warto jednak dodać, że państwem, które wstrzymało się od podjęcia zobowiązania do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., była Polska[612]. Rząd polski argumentował to specyfiką gospodarki opartej na węglu oraz koniecznością zapewnienia odpowiednich mechanizmów finansowania transformacji energetycznej.



Rysunek 2. Strategiczne obszary działania w ramach Europejskiego Zielonego Ładu

Źródło: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu*.

W odpowiedzi na strategiczne założenia Europejskiego Zielonego Ładu oraz polityczne potwierdzenie priorytetów zawarte w konkluzjach Rady Europejskiej Komisja Europejska w

[612] Rada Europejska, *Posiedzenie Rady Europejskiej, 12–13 grudnia 2019 r.*, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2019/12/12-13/ [dostęp: 17.01.2023].

Komunikacie z 14 stycznia 2020 r.[613] przedstawiła ramy inwestycyjne. Przedmiotowy dokument stanowi strategię inwestycyjną, której celem jest realizacja założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Głównym celem jest przekształcenie UE w gospodarkę neutralną dla klimatu do 2050 r. Komisja identyfikuje znaczącą lukę inwestycyjną i szacuje, że osiągnięcie celów klimatycznych i energetycznych do 2030 r. wymagać będzie dodatkowych nakładów w wysokości 260 mld EUR rocznie. Strategia składa się z trzech filarów/instrumentów: Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (głównie dotacji), specjalnego systemu w ramach InvestEU (inwestycji prywatnych) oraz instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego realizowanego we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (mobilizowania dodatkowych inwestycji na rzecz władz gminnych, regionalnych i innych organów publicznych poprzez łączenie dotacji z budżetu UE z pożyczkami)[614].

Następnie Komisja Europejska przygotowała propozycję legislacyjną – wniosek Komisji z 4 marca 2020 r. dotyczący europejskiego prawa o klimacie[615] Jednym z rozwiązań formalnych przewidzianych w europejskim prawie o klimacie miała być delegacja uprawnień na rzecz Komisji do przyjmowania aktów delegowanych. Mechanizm ten miał umożliwić Komisji przełożenie długoterminowych założeń polityki klimatyczno-energetycznej na bardziej konkretne działania. Instrumentem służącym realizacji tego założenia było wyznaczanie trajektorii redukcji emisji na lata 2030–2050. Rozwiązanie to zwiększało elastyczność procesu, ponieważ pozwalało dostosowywać ścieżkę redukcyjną do zmieniających się uwarunkowań, takich jak rozwój wiedzy naukowej, postęp technologiczny czy sytuacja gospodarcza. Ograniczało to również potrzebę każdorazowego uruchamiania pełnej procedury ustawodawczej[616].

Niedługo po przedstawieniu przez Komisję Europejską Europejskiego Zielonego Ładu oraz wniosku dotyczącego europejskiego prawa klimatycznego świat i Europa zostały dotknięte pandemią COVID-19. Pandemia wywołała bezprecedensowe spowolnienie gospodarcze. W 2020 r. realny PKB UE obniżył się ponad 5% w porównaniu z rokiem poprzednim[617].

---

[613] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu*, COM(2020) 21 final, Bruksela, 14.01.2020, CELEX: 52020DC0021, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021 [dostęp: 17.01.2023].

[614] Tamże.

[615] Komisja Europejska, *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie)*, COM(2020) 80 final, 2020/0036(COD), Bruksela, 4.03.2020, CELEX: 52020PC0080, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080 [dostęp: 08.03.2023].

[616] Tamże.

[617] Eurostat, *EU's GDP up by 5.4% in 2021 but Still Below 2019 Level*, 29.06.2022, dostępne w: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220629-2 [dostęp: 26.01.2026].

Konieczna stała się zatem interwencja polegająca na stworzeniu warunków do odbudowy. Proces ten miał zostać ściśle powiązany z realizacją celów Europejskiego Zielonego Ładu oraz dążeniem do neutralności klimatycznej do 2050 r.[618] W odpowiedzi na wyzwania związane z pandemią oraz towarzyszący jej kryzys gospodarczy Komisja Europejska 27 maja 2020 r. przedstawiła komunikat[619], w którym zaproponowała ustanowienie instrumentu odbudowy *Next Generation EU* o wartości 750 mld EUR, powiązanego ze zaktualizowanymi wieloletnimi ramami finansowymi UE na lata 2021–2027[620]. Europejski Zielony Ład został przedstawiony jako centralna strategia wzrostu gospodarczego UE oraz podstawowy instrument odbudowy po kryzysie wywołanym pandemią. Cele klimatyczne potraktowano natomiast jako jeden z fundamentów modernizacji gospodarki unijnej.

Na poziomie instrumentów prawnych istotnym punktem odniesienia pozostaje Rozporządzenie (UE) 2020/852[621], które wprowadza jednolite ramy prawne (system klasyfikacji) wspierające zrównoważone inwestycje w UE (tj. ujednolicenie kryteriów oceny środowiskowej w całej Unii). Bez takiego rozwiązania skuteczne kierowanie kapitału na cele zrównoważonego rozwoju, ograniczanie fragmentacji rynku wewnętrznego wynikającej z odmiennych definicji ekologiczności oraz przeciwdziałanie greenwashingowi[622] byłoby znacznie utrudnione. Zgodnie z tym rozporządzeniem prowadzona działalność gospodarcza może zostać uznana za zrównoważoną, jeżeli wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego z poniższych celów: (1) łagodzenia zmian klimatu, (2) adaptacji do zmian klimatu, (3) zrównoważonego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych i morskich, (4) przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym (w tym recykling i redukcję odpadów), (5) zapobiegania

[618] Szerzej: Danijel Crnčec, Jerneja Penca, Marko Lovec, *The COVID-19 Pandemic and the EU: From a Sustainable Energy Transition to a Green Transition?*, „Energy Policy" 2023, t. 175, art. 113453, dostępne w: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421523000381 [dostęp: 5.09.2024].

[619] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji: Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację*, COM(2020) 456 final, Bruksela, 27.05.2020, {SWD(2020) 98 final}, CELEX: 52020DC0456, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456 [dostęp: 08.03.2023].

[620] *Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027*, Dz.Urz. UE L 433I z 22.12.2020, CELEX: 32020R2093, s. 11–22, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32020R2093 [dostęp: 08.03.2023].

[621] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088*, Dz.Urz. UE L 198 z 22.06.2020, CELEX: 32020R0852, s. 13–43, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852 [dostęp: 12.03.2023].

[622] Greenwashing to fałszywe lub wprowadzające w błąd oświadczenia, które mają zapewniać konsumenta, że produkty, usługi lub działania danego przedsiębiorstwa są przyjazne dla środowiska. Zjawisko to przybiera różne nazwy, np. ekościema, zielone kłamstwo, zielone mydlenie oczu czy pseudoekologiczny marketing (zob. Rafał Bujalski, *Greenwashing: czym jest i co na to prawo UE i prawo polskie?*, LEX.pl, 23.01.2026, dostępne w: https://www.lex.pl/greenwashing-co-to-jest-ekosciema-rodzaje-i-przyklady-dyrektywa-ue-a-prawo-polskie,37855.html [dostęp: 13.02.2026]).

zanieczyszczeniu i jego kontroli, (6) ochrony i odbudowy bioróżnorodności i ekosystemów[623]. Przytoczony przykład pokazuje, że oddziaływanie polityki klimatyczno-energetycznej wykracza poza sferę państw i sektor energetyczny. Obejmuje ona również rynek finansowy oraz mechanizmy alokacji kapitału.

W odpowiedzi na dynamicznie zmieniające się uwarunkowania w 2020 r. Komisja Europejska[624] we wrześniu tego samego roku przedstawiła zmodyfikowany wniosek, który wprowadził zmiany w pierwotnym projekcie europejskiego prawa klimatycznego. Najważniejszą zmianą jest prawne usankcjonowanie podwyższonego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Założono, że do 2030 r. UE zredukuje emisje netto o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r.

Na poziomie dokumentów programowych odnoszących się do modernizacji systemu energetycznego istotne miejsce zajmuje komunikat Komisji z 19 listopada 2020 r.[625] Komisja Europejska zaprezentowała w nim strategię mającą na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych, w tym morskich farm wiatrowych. Wyznaczyła ambitne cele zwiększenia mocy zainstalowanej w morskiej energetyce wiatrowej z obecnych 12 GW do co najmniej 60 GW do 2030 r. i 300 GW do 2050 r. Osiągnięcie celu 300 GW do 2050 r. oznacza niemal trzydziestokrotny wzrost mocy, skala tego wyzwania jest więc bardzo duża. Dokument wskazuje najważniejsze obszary działań: planowanie przestrzenne obszarów morskich, skoordynowany rozwój sieci wraz z połączeniami transgranicznymi, dostosowanie ram regulacyjnych i rynkowych, mobilizację inwestycji oraz wspieranie badań, innowacji i łańcuchów dostaw[626].

Rada Unii Europejskiej w konkluzjach z 11 grudnia 2020 r.[627] potwierdziła kierunek działań zaproponowany przez Komisję Europejską w zakresie transformacji energetycznej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju morskiej energetyki odnawialnej. Strategia Komisji dotycząca morskiej energii odnawialnej była punktem wyjścia do dalszych prac na poziomie

---

[623] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088*, dz. cyt.

[624] Komisja Europejska, *Zmieniony wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie)*, COM(2020) 563 final, 2020/0036(COD), Bruksela, 17.09.2020, CELEX: 52020PC0563, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0563 [dostęp: 12.07.2023].

[625] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia UE mająca na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości*, COM(2020) 741 final, Bruksela, 19.11.2020, {SWD(2020) 273 final}, CELEX: 52020DC0741, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0741 [dostęp: 12.07.2023].

[626] Tamże.

[627] Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie wspierania europejskiej współpracy w zakresie morskiej i innej energii odnawialnej*, 13893/20, ENER 487, RECH 512, IND 264, CLIMA 341, Bruksela, 11.12.2020, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13893-2020-INIT/pl/pdf [dostęp: 12.07.2023].

unijnym. Rada UE wskazuje na liczne przeszkody utrudniające realizację wspólnych projektów energetycznych, w tym złożoną koordynację polityczną, techniczną i prawną pomiędzy państwami członkowskimi, bariery regulacyjne oraz konieczność pogodzenia rozwoju energetyki z ochroną różnorodności biologicznej, rybołówstwem i działaniami obronnymi[628].

Pomimo zastrzeżeń części państw członkowskich dotyczących zwiększenia ambicji klimatycznych Rada Europejska w swoich konkluzjach z grudnia 2020 r. zatwierdziła nowy wiążący cel ograniczenia emisji netto gazów cieplarnianych w UE o co najmniej 55% do 2030 (w porównaniu z poziomem z 1990 r.). Do działań związanych z jego realizacją miały zostać zaangażowane wszystkie państwa członkowskie UE, a ich wdrażanie miało uwzględniać wymóg racjonalności kosztowej. Założono, że co najmniej 30% łącznych wydatków na ten cel zostanie przeznaczonych z wieloletnich ram finansowych oraz instrumentu *Next Generation EU*[629], obejmujących m.in. Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji (finansowanie celów klimatycznych). Uznano, że państwa członkowskie powinny zachować prawo do samodzielnego kształtowania miksu energetycznego oraz wyboru technologii służących realizacji celów klimatycznych (w tym technologii przejściowych, takich jak gaz ziemny). Realizacja celu na 2030 r. powinna uwzględniać także specyficzne uwarunkowania poszczególnych państw członkowskich. Za nieodłączny element tego procesu uznano również dostęp do energii po przystępnych cenach dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Według Rady odpowiedź na kryzys pandemiczny stworzyła możliwość przyspieszenia zrównoważonej transformacji i modernizacji gospodarek europejskich[630].

W latach 2004–2020 polityka klimatyczno-energetyczna UE przechodziła przez naprzemienne fazy wzrostu i stagnacji, co było ściśle powiązane z kontekstem politycznym, jak i gospodarczym. Do najważniejszych wydarzeń mających wpływ na tempo rozwoju tej polityki należały: rezygnacja USA z ratyfikacji Protokołu z Kioto (2001), kryzysy gazowe w relacjach rosyjsko-ukraińskich (2006, 2009), globalny kryzys finansowy (2008), katastrofa w elektrowni jądrowej „Fukushima Daiichi" (2011, aneksja Krymu i destabilizacja wschodniej Ukrainy (2014, rewolucja łupkowa w Stanach Zjednoczonych i wybuch pandemii COVID-19 (2020). Wydarzenia te sprzyjały zmianie kierunku działań, pojawiały się nowe możliwości, a dotychczasowe cele traciły lub zyskiwały na znaczeniu. W tym czasie UE przyjęła rolę

[628] Tamże.
[629] W grudniu 2020 r. Rada ustanowiła Instrument Odbudowy Unii Europejskiej (*Next Generation EU*), którego celem była pomoc UE w pokonaniu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 (zob. *Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19*, Dz.Urz. UE L 433I z 22.12.2020, CELEX: 32020R2094, s. 23–27, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020R2094 [dostęp: 12.07.2023]).
[630] Tamże.

światowego lidera w przeciwdziałaniu zmianie klimatu, posiadając najbardziej zaawansowane ramy polityczne i prawne w tym obszarze. Kształtowanie polityki klimatyczno-energetycznej UE przebiegało etapami. Wraz z jej rozwojem dodawano kolejne rozwiązania ekonomiczne, prawne i organizacyjne, tworząc coraz bardziej skomplikowany zestaw zasad i przepisów[631]. Komisja Europejska dążyła do ujednolicenia rynku, obawiając się, że różnice w politykach krajowych i poziomach wsparcia mogą doprowadzić do nieuczciwej konkurencji w Unii. W związku z tym proponowała wprowadzenie zharmonizowanego systemu ogólnounijnego opartego na zielonych certyfikatach. Spotkało się to jednak z silnym sprzeciwem Rady UE. Wiele państw członkowskich, zwłaszcza Niemcy i Hiszpania, odrzuciło harmonizację, ponieważ z powodzeniem wdrożyło własne systemy taryf gwarantowanych. Obawiały się one, że unijny system mógłby zagrozić ich efektywności oraz zdestabilizować krajowe rynki energii. Równocześnie trwał spór o charakter celów. Komisja i Parlament opowiadały się za obowiązkowymi celami krajowymi, natomiast Rada UE uznawała, że cele wskaźnikowe wystarczą, aby zachować suwerenność państw w kształtowaniu miksu energetycznego[632]. W późniejszym okresie nastąpiła zmiana, a cele wskaźnikowe zostały zastąpione konstrukcją obowiązkowych celów krajowych.

Ewolucja polityki klimatyczno-energetycznej UE pozostawała w stałej relacji zwrotnej z architekturą międzynarodowego reżimu zmiany klimatu. W 2001 r. administracja prezydenta George'a W. Busha odrzuciła Protokół z Kioto jako podstawę polityki USA i zadecydowała, że Stany Zjednoczone nie będą dążyć do jego ratyfikacji ani wdrożenia[633]. Wskutek osłabienia powszechnej partycypacji w reżimie z Kioto rosło znaczenie unijnego przywództwa w tym zakresie, co wpłynęło na rozwój rozwiązań wewnątrz UE.

W drugiej połowie dekady wystąpiła seria zewnętrznych wstrząsów, które wymusiły ściślejsze powiązanie polityki klimatyczno-energetycznej z polityką bezpieczeństwa. Kluczowym wydarzeniem był pierwszy kryzys gazowy, który nastąpił w styczniu 2006 r., gdy

---

631 Szerzej: Sebastian Oberthür, Ingmar von Homeyer, *From Emissions Trading to the European Green Deal: The Etution of the Climate Policy Mix and Climate Policy Integration in the EU*, „Journal of European Public Policy" 2023, t. 30, nr 3, s. 445–468, dostępne w: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2022.2120528 [dostęp: 5.09.2025], s. 446–450.

632 Jelle Meus, Erik Delarue, *The EU's Climate and Energy Policy: Synthesising over Two Decades of Progress*, Working Paper Series No. ESIM2025-1, KU Leuven / EnergyVille, Leuven, 30.01.2025, s. 2, 6, dostępne w: https://www.mech.kuleuven.be/en/tme/research/energy-systems-integration-modeling/pdf-publications/wp-esim2025-01-1.pdf [dostęp: 02.01.2026].

633 George W. Bush, *Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts*, Office of the Press Secretary, 13.03.2001, dostępne w: https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html [dostęp: 5.09.2023]. „Sprzeciwiam się Protokołowi z Kioto, ponieważ zwalnia on z jego przestrzegania 80% świata, w tym duże ośrodki takie jak Chiny i Indie, i spowodowałby poważne szkody dla gospodarki Stanów Zjednoczonych. Wynik głosowania w Senacie, 95-0, pokazuje, że istnieje wyraźny konsensus co do tego, że Protokół z Kioto jest niesprawiedliwym i nieskutecznym środkiem rozwiązywania problemów związanych ze zmianami klimatu na świecie".

Rosja czasowo wstrzymała dostawy gazu na Ukrainę, powodując spadek ciśnienia w rurociągach państw unijnych. Zdarzenie to osłabiło zaufanie do Rosji jako stabilnego dostawcy i zintensyfikowało debatę na temat dywersyfikacji źródeł energii. Dodatkowo globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który nasilił się w drugiej połowie 2008 r., wywarł bezprecedensowy wpływ na światowe rynki energii. Gwałtowny spadek aktywności gospodarczej doprowadził do pierwszego od czasów II wojny światowej skurczenia się globalnego zapotrzebowania na energię elektryczną, co przełożyło się na obniżenie emisji gazów cieplarnianych[634]. Zjawisko to, choć korzystne z perspektywy doraźnych celów środowiskowych, wywołało negatywne skutki rynkowe dla mechanizmów wspierania czystej energii. W kontekście UE pociągnęło za sobą istotne konsekwencje zarówno dla bieżącej dynamiki emisji, jak i dla planów transformacji energetycznej. Mniejszy popyt na energię doprowadził do załamania cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla w ramach ETS. Niskie ceny uprawnień zmieniły relatywną opłacalność inwestycji, faworyzując technologie oparte na paliwach kopalnych kosztem niskoemisyjnych źródeł odnawialnych i jądrowych, które stały się mniej konkurencyjne w warunkach taniego węgla i gazu[635]. Kryzys finansowy poprzez ograniczenie dostępu do kapitału i wzrost awersji do ryzyka wśród inwestorów uderzył w kapitałochłonne projekty OZE. W sektorze energetyki wiatrowej i słonecznej zaobserwowano wyraźne spowolnienie.

Wydarzenia ze stycznia 2009 r. stanowiły istotny wstrząs systemowy. W wyniku eskalacji sporu handlowego dotyczącego długów oraz taryf tranzytowych Rosja całkowicie wstrzymała dostawy gazu przez terytorium Ukrainy na niemal dwa tygodnie podczas szczytu zimowych mrozów, co spowodowało poważne konsekwencje dla Europy Środkowo-Wschodniej. Przykładowo Bułgaria i Słowacja, które nie miały alternatywnych źródeł zaopatrzenia, musiały ogłosić stan wyjątkowy, racjonować energię dla przemysłu oraz zamknąć szkoły ze względu na brak ogrzewania.

W 2011 r. najważniejszym wydarzeniem w Europie była katastrofa w elektrowni jądrowej „Fukushima Daiichi". Choć miała miejsce poza kontynentem, bezpośrednio wpłynęła na politykę UE. Wstrząs ten miał natychmiastowe skutki polityczne w Niemczech, gdzie rząd

[634] Nicolas Koch, Sabine Fuss, Godefroy Grosjean, Ottmar Edenhofer, *Causes of the EU ETS Price Drop: Recession, CDM, Renewable Policies or a Bit of Everything? – New Evidence*, „Energy Policy" 2014, t. 73, s. 676–679, dostępne w: https://www.pik-potsdam.de/members/edenh/publications-1/CausesoftheEUETSpricedrop.pdf [dostęp: 05.09.2023].

[635] Szerzej: International Energy Agency, *The Impact of the Financial and Economic Crisis on Global Energy Investment*, May 2009, s. 4, dostępne w: https://iea.blob.core.windows.net/assets/461ac14d-f098-48ce-9ea6-6d1d83160b97/TheImpactoftheFinancialandEconomicCrisisonGlobalEnergyInvestment.pdf [dostęp: 05.09.2023].

Angeli Merkel podjął decyzję o przyspieszonym wycofaniu się z energetyki jądrowej[636]. Decyzja ta, będąca elementem strategii Energiewende, wpłynęła na wzrost znaczenia odnawialnych źródeł energii, ale przejściowo zwiększyła również zapotrzebowanie na węgiel w największej gospodarce Europy[637].

W wyniku wydarzeń z wiosny 2014 r., obejmujących nielegalną aneksję Krymu przez Federację Rosyjską oraz wybuch konfliktu zbrojnego w Donbasie, nastąpiła istotna zmiana w dominującym podejściu do kwestii energetycznych. Sektor energii zaczął być postrzegany jako strategicznie ważny, ponieważ wiązał się z odpornością państw i możliwością wywierania presji politycznej przez dominującego dostawcę. OZE zaczęto definiować jako „energię rodzimą"[638], która nie tylko ma wpływ na ograniczenie emisji, ale przede wszystkim zmniejsza import paliw kopalnych od zewnętrznych dostawców, często wrogich.

Kluczowym czynnikiem utrzymującym tempo transformacji był pomimo politycznych turbulencji gwałtowny, nieliniowy spadek kosztów technologii OZE. W latach 2010–2020 średni koszt energii elektrycznej z fotowoltaiki wielkoskalowej obniżył się o ok. 85%, a z lądowej energetyki wiatrowej o ok. 56%. Według raportu Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA) pod koniec dekady nowe instalacje OZE w wielu regionach świata były tańsze w eksploatacji niż najtańsze nowe instalacje węglowe, co zasadniczo zmieniło podstawy ekonomiczne transformacji[639].

Pandemia COVID-19 spowodowała gwałtowne załamanie światowych trendów gospodarczych w 2020 r. Z punktu widzenia polityki klimatyczno-energetycznej wydarzenie to wprowadziło chaos zarówno systemowy, jak i popytowy. Zapotrzebowanie na energię pierwotną spadło do najniższego poziomu w okresie po II wojnie światowej w wyniku wprowadzenia w marcu i kwietniu 2020 r. rygorystycznych ograniczeń w przemieszczaniu się.

---

[636] Szerzej: Rafał Bajczuk, Konrad Popławski, *Niemcy: ukryte koszty wyjścia z atomu*, „Komentarze OSW" 2014, nr 140, 25.06.2014, dostępne w: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_140_0.pdf [dostęp: 05.09.2023].

[637] Christian Growitsch, Felix Höffler, *Fukushima and German Energy Policy 2005–2015/2016*, EWI Working Paper, nr 19/02, Institute of Energy Economics at the University of Cologne, Köln 2019, dostępne w: https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2019/02/EWI_WP_19-02_Fukushima_and_German_Energy_Policy_2005bis2015-2016.pdf [dostęp: 26.01.2026].

[638] David Buchan odnotowuje, że wraz ze wzrostem ryzykowności importu paliw kopalnych *home grown renewables* zyskują na znaczeniu: „Niemcy i większość innych państw członkowskich z Europy Zachodniej argumentują, że im bardziej ryzykowny staje się import paliw kopalnych, tym większe znaczenie zyskują odnawialne źródła energii wytwarzane w kraju" (David Buchan, *Europe's Energy Security – Caught between Short-Term Needs and Long-Term Goals*, Oxford Energy Comment, Oxford Institute for Energy Studies, July 2014, s. 8, dostępne w: https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/07/Europes-energy-security-caught-between-short-term-needs-and-long-term-goals.pdf [dostęp: 5.09.2023]).

[639] International Renewable Energy Agency, *Renewable Power Generation Costs in 2020*, Abu Dhabi 2021, s. 14–17, dostępne w: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2021/Jun/IRENA_Power_Generation_Costs_2020.pdf [dostęp: 5.09.2023].

4.4. Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza ewolucji polityki klimatyczno-energetycznej UE w latach 1951–2020, podczas której dokonano weryfikacji hipotezy o rosnącej determinacji politycznej Unii na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej jako jednego z najważniejszych celów tej organizacji, pozwoliła sformułować wnioski ogólne i szczegółowe.

Biorąc pod uwagę cały badany okres, należy podkreślić, że rozwój polityki energetycznej UE przebiegał etapami i był silnie uzależniony od zmieniających się uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych. Jej ostateczny kształt jest wynikiem nakładania się kolejnych kryzysów energetycznych, reform rynku wewnętrznego, kolejnych rozszerzeń Unii oraz wzrostu znaczenia problematyki klimatycznej. Po drugie, historia polityki energetycznej UE odzwierciedla ogólny kierunek integracji europejskiej: współpraca, początkowo ograniczona do wybranych sektorów, stopniowo przekształciła się w rozbudowany system zarządzania na poziomie wspólnotowym, obejmujący coraz szerszy zakres instrumentów regulacyjnych, rynkowych i klimatycznych. Po trzecie, najważniejsza zmiana jakościowa dokonała się po 2007 r., kiedy polityka energetyczna i klimatyczna, dotychczas rozwijające się równolegle, zostały zespolone w jeden komplementarny projekt, wyznaczając nową fazę integracji w tym obszarze.

Wśród wniosków szczegółowych należy podkreślić następujące:

(1) W początkowym okresie polityka energetyczna we Wspólnocie nie stanowiła samodzielnego obszaru polityki. Europejska Wspólnota Węgla i Stali, powołana w 1951 r., służyła przede wszystkim odbudowie powojennej Europy i budowaniu współzależności między dotychczas zantagonizowanymi państwami. Wspólne ramy instytucjonalne obejmujące sektory węgla i stali sprzyjały pogłębieniu procesu integracji, ale nie doprowadziły do wykształcenia jednolitej polityki energetycznej. Powołana w 1957 r. Europejska Wspólnota Energii Atomowej stanowiła europejską odpowiedź na dominację mocarstw w obszarze energetyki jądrowej, skupiając się na wspieraniu pokojowego rozwoju technologii nuklearnych i ujednolicaniu standardów bezpieczeństwa radiologicznego.

(2) Przez długi czas państwa członkowskie utrzymywały zasadniczą kontrolę nad własnymi politykami energetycznymi, co wynikało ze strategicznego znaczenia energetyki dla suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Możliwość szybkiego i kompleksowego wykształcenia jednolitej polityki energetycznej na poziomie wspólnotowym była w konsekwencji ograniczona. Wyraźna zmiana podejścia nastąpiła dopiero w latach 70. i 80 XX w., kiedy kolejne kryzysy naftowe unaoczniły ogromną skalę zależności państw europejskich

od zewnętrznych dostaw surowców i potwierdziły, że energia wykracza poza wymiar techniczny i gospodarczy, stanowiąc zagadnienie o znaczeniu strategicznym, powiązanym z odpornością gospodarek, stabilnością polityczną i bezpieczeństwem dostaw.

(3) Od końca lat 80. (a zwłaszcza w latach 90.) polityka energetyczna UE w coraz większym stopniu opierała się na zasadach rynkowych, tj. konkurencji, otwarciu rynków energii elektrycznej i gazu, oddzieleniu działalności przesyłowej od handlowej oraz tworzeniu wspólnych reguł funkcjonowania rynku wewnętrznego. Liberalizacja sektora energii stała się głównym instrumentem integracji w tym obszarze, choć napotykała na opór państw broniących krajowych modeli organizacji sektora.

(4) Na kształt unijnej polityki klimatyczno-energetycznej istotny wpływ wywarł międzynarodowy reżim klimatyczny. UE aktywnie uczestniczyła w negocjacjach prowadzonych w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i kolejnych porozumień międzynarodowych, stając się liderem w walce ze zmianą klimatu. Polityka klimatyczna była przy tym postrzegana nie tylko jako cel sam w sobie, lecz także jako skuteczne narzędzie budowania i umacniania pozycji Unii na arenie międzynarodowej.

(5) Kolejne rozszerzenia UE wpływały na rozwój polityki energetycznej, wymuszając każdorazowo objęcie nowych państw członkowskich unijnymi regulacjami energetycznymi oraz negocjowanie okresów przejściowych z uwagi na odmienne uwarunkowania strukturalne i historyczne. Rozszerzenie z 2004 r., obejmujące dziesięć nowych państw członkowskich o wysokiej energochłonności gospodarek i silnym uzależnieniu od paliw kopalnych, wzmocniło napięcie między celami klimatyczno-energetycznymi a strukturalnymi ograniczeniami krajowymi.

Analiza przeprowadzona w rozdziale czwartym potwierdza, że polityka klimatyczno-energetyczna UE jest rezultatem długotrwałego i nielinearnego procesu integracji, w którym kolejne kryzysy, reformy instytucjonalne i zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne stopniowo przesuwały granicę kompetencji wspólnotowych w obszarze energetyki. Przyjęcie po 2007 r. zintegrowanego podejścia do energii i klimatu oraz wyznaczenie ambitnych celów redukcyjnych do 2030 i 2050 r. stanowią kulminację tego procesu i wyznaczają ramy, w których kształtuje się polska polityka energetyczna.

Rozdział V. Europeizacja polityki energetycznej Polski w latach 2010–2020

Rozdział piąty niniejszej rozprawy doktorskiej koncentruje się na analizie mechanizmów i skutków odgórnego oddziaływania UE na polską politykę klimatyczno-energetyczną w latach 2010–2020. Przyjęcie w 2010 r. strategii Europa 2020 zintegrowało zagadnienia klimatyczno-energetyczne z długookresową polityką rozwojową UE, wykraczając poza tradycyjnie rozumianą politykę sektorową i wiążąc cele dekarbonizacji, poprawy efektywności energetycznej oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii z długofalową wizją modernizacji i wzrostu konkurencyjności europejskich gospodarek. Dla Polski oznaczało to konieczność spełnienia trzech wiążących celów klimatyczno-energetycznych do 2020 r.: osiągnięcia 15-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto, utrzymania wzrostu emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS na poziomie nieprzekraczającym 14% oraz ograniczenia zużycia energii pierwotnej brutto do 96,4 Mtoe.

Kluczowym elementem rozważań jest weryfikacja hipotezy, zgodnie z którą polska polityka klimatyczno-energetyczna w latach 2010–2020 miała charakter przede wszystkim reaktywny wobec wymogów UE. Jej tempo, zakres i instrumentarium wyznaczane były przez zewnętrzną presję regulacyjną, realizowaną poprzez mechanizmy europeizacji odgórnej, w szczególności obowiązek transpozycji dyrektyw unijnych oraz procedury naruszeniowe Komisji Europejskiej, a nie przez autonomicznie definiowane priorytety krajowe. Punktem wyjścia badań jest twierdzenie, że semestr europejski pełnił wobec Polski funkcję nie tylko koordynacyjną, lecz także legitymizacyjną, ponieważ umożliwiał krajowym decydentom przeniesienie części odpowiedzialności politycznej za kosztowne i społecznie trudne reformy na poziom zewnętrzny, co zmniejszało krajowe koszty wizerunkowe niełatwych decyzji. Konsekwencją tak ukształtowanego modelu polityki była realizacja celów unijnych na poziomie minimalnej zgodności, bez istotnej nadwyżki ponad wymagany próg, co świadczy o nieobecności wewnętrznego konsensusu politycznego co do kierunków i tempa transformacji energetycznej. W ramach rozdziału podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu polska polityka klimatyczno-energetyczna w latach 2010–2020 była wypadkową zewnętrznej presji europeizacyjnej, a w jakim odzwierciedlała autonomiczne priorytety krajowe, a także jaką rolę odgrywał semestr europejski w procesach koordynacji i legitymizacji reform.

Analiza mechanizmów europeizacji i realizacji celów klimatyczno-energetycznych została podzielona na cztery podrozdziały. Pierwszy poświęcono semestrowi europejskiemu

jako narzędziu koordynacji polityk krajowych, ze szczególnym uwzględnieniem jego funkcji programowania, raportowania i oceny reform podejmowanych przez Polskę w obszarze klimatyczno-energetycznym. W drugim podrozdziale analizowano realizację celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii, badając instrumentarium wdrożeniowe oraz tempo i zakres dostosowania krajowej polityki energetycznej. Trzeci podrozdział koncentruje się na celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych, identyfikując główne bariery i czynniki sprzyjające jego realizacji w polskich warunkach instytucjonalnych i gospodarczych. Ostatnia część rozdziału omawia cel w zakresie zużycia energii pierwotnej, analizując efektywność zastosowanych instrumentów oraz stopień, w jakim osiągnięte wyniki odzwierciedlały rzeczywiste ambicje transformacyjne, a w jakim były pochodną zewnętrznych zobowiązań i koniunktury gospodarczej.

Zrozumienie tych czterech wymiarów europeizacji polskiej polityki klimatyczno-energetycznej pozwoliło na ocenę, czy (i w jakim stopniu) Polska przekształciła zewnętrzne zobowiązania unijne w trwały element krajowej strategii transformacji energetycznej, czy też ograniczyła swoje ambicje do poziomu wymaganego przez zewnętrzne wymogi oraz jakie konsekwencje miało to dla spójności i skuteczności polskiej polityki energetycznej w badanym okresie.

W 2010 r. przyjęto – na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – strategię Europa 2020, która zintegrowała zagadnienia klimatyczno-energetyczne z długookresową polityką rozwojową UE. Wykraczała ona poza tradycyjnie rozumianą politykę sektorową. W praktyce oznaczało to powiązanie celów klimatyczno-energetycznych z modernizacją gospodarki, wzmacnianiem jej konkurencyjności oraz zwiększaniem efektywności w wykorzystaniu zasobów. Kluczową rolę w przełożeniu strategii na działania operacyjne odegrała inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów", w której cele dekarbonizacji, poprawy efektywności energetycznej oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii powiązano z długofalową wizją wzrostu UE. Dla państw członkowskich natomiast stanowiła ona jednocześnie szansę na budowę trwalszego, nowocześniejszego i bardziej konkurencyjnego modelu wzrostu.

Ustalenia przyjęte na poziomie unijnym podlegały operacjonalizacji w postaci zobowiązań wiążących poszczególne państwa członkowskie. W przypadku Polski oznaczało to konieczność spełnienia trzech podstawowych celów klimatyczno-energetycznych do 2020 r. Ich realizacja wymagała od Polski stopniowego dostosowywania krajowych instrumentów prawnych, finansowych i instytucjonalnych do wymogów UE. Wspomniane cele wpisano w mechanizm koordynacji i oceny reform podejmowanych przez państwa członkowskie.

Znaczenie miało także to, jak projektowano i wdrażano instrumenty, oraz w jaki sposób cele unijne były włączane do krajowej polityki klimatyczno-energetycznej.

5.1. Semestr europejski jako instrument koordynacji i legitymizacji polityki energetycznej w Polsce

W literaturze przedmiotu status semestru europejskiego pozostaje kwestią sporną, a jego opis nie doczekał się dotąd ujednolicenia. Nie jest on pojmowany jedynie jako techniczny cykl koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich. Przedstawia się go także jako nową formę unijnej koordynacji społeczno-gospodarczej oraz jako hybrydowy mechanizm nadzoru i wzajemnego dostosowywania polityk krajowych. W części opracowań podkreśla się ponadto, że semestr stanowił pokryzysową odpowiedź instytucjonalną na potrzebę uporządkowania reform realizowanych w państwach członkowskich.

Amy Verdun i Jonathan Zeitlin opisywali semestr europejski jako nową architekturę unijnej koordynacji polityki społeczno-gospodarczej, stanowiącą ważny etap rozwoju unijnego systemu zarządzania. Podkreślili, że mechanizm ten w jednym cyklu koordynacji integruje instrumenty polityk opierające się na różnych podstawach prawnych i zróżnicowanych logikach działania[640]. W zaproponowanym przez nich podejściu semestr należy postrzegać zarówno jako techniczną procedurę synchronizacji krajowych dokumentów programowych, jak i zintegrowany system. Reguluje on relacje między poziomem unijnym a krajowym w zakresie polityki gospodarczej, fiskalnej, rynku pracy oraz spraw społecznych. Semestr europejski należy analizować przez pryzmat trzech zasadniczych napięć: relacji między celami gospodarczymi i społecznymi, logiki ponadnarodowej i międzyrządowej oraz technokratycznego charakteru tego procesu a wymogami demokratycznej legitymizacji[641].

Pierwszy wymiar odnosi się do zakresu koordynacji w ramach semestru europejskiego, a więc do tego, czy obejmuje ona także kwestie społeczne, czy pozostaje skoncentrowana przede wszystkim na celach gospodarczych i fiskalnych. Drugi wymiar odnosi się do pytania, czy semestr wzmacnia rolę instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej, czy też pozostaje oparty głównie na uzgodnieniach między państwami członkowskimi. Trzeci aspekt wiąże się z pytaniem, czy semestr ma charakter ekspercki i jest oparty na procedurach

[640] Amy Verdun, Jonathan Zeitlin, *Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice*, „Journal of European Public Policy" 2018, t. 25, nr 2, s. 137–138, dostępne w: https://pure.uva.nl/ws/files/29286313/Introduction_the_European_Semester_as_a_new_architecture_of_EU_socioeconomic_governance_in_theory_and_practice.pdf [dostęp: 06.01.2026].
[641] Tamże, s. 142–145.

administracyjnych, czy też pozostaje przedmiotem rzeczywistej debaty politycznej oraz demokratycznej kontroli parlamentarnej[642].

Z perspektywy legitymizacji demokratycznej istotna pozostaje także rola parlamentów narodowych. Analiza Christiana Schweigera dotycząca Polski pokazuje, że choć mechanizmy parlamentarnego nadzoru formalnie funkcjonują, to ich praktyczne oddziaływanie w tym procesie pozostaje ograniczone. Kontrola odbywa się przede wszystkim na poziomie komisji sejmowych, a rekomendacje parlamentarne nie mają charakteru wiążącego. Zasadniczy ciężar procesu przesuwa się natomiast w stronę negocjacji prowadzonych między rządem a instytucjami unijnymi, głównie Komisją Europejską i Radą[643].

Analiza semestru europejskiego w okresie od 2011 do 2016 r. doprowadziła Jonathana Zeitlina i Barta Vanherckego do wniosku, że doszło w nim do częściowej, acz wyraźnej socjalizacji. Przejawiała się ona silniejszą obecnością celów społecznych, większym znaczeniem monitorowania reform krajowych oraz wzrostem roli aktorów związanych z polityką społeczną. W miarę upływu lat semestr ewoluował z modelu hierarchicznego na bardziej koncyliacyjny i oparty na dialogu oraz uzgadnianiu stanowisk, co doprowadziło do ograniczenia preskryptywnego charakteru zaleceń Komisji oraz zwiększenia znaczenia państw członkowskich w procesie ich kształtowania[644].

Z kolei Yannis Papadopoulos i Simona Piattoni interpretują semestr europejski jako mechanizm o charakterze hybrydowym. Według nich z jednej strony wpisuje się on w logikę miękkiej koordynacji wielopoziomowej, opartej na wzajemnym uczeniu się, deliberacji oraz budowaniu poczucia współodpowiedzialności za reformy poprzez perswazję, a nie bezpośredni przymus. Równocześnie autorzy podkreślają, że miękką logikę koordynacji trudno pogodzić z twardymi formami rządzenia związanymi z dominacją, asymetrią sił oraz dyscyplinującym charakterem pokryzysowego zarządzania gospodarczego. W ich ocenie ogranicza to realny potencjał semestru jako mechanizmu uczenia się i budowania szerokiego poparcia dla reform. W praktyce proces ten częściej opiera się na strategicznym uzgadnianiu stanowisk, ukrywaniu preferencji oraz podporządkowaniu słabszych aktorów silniejszym niż na otwartej deliberacji. Ponadto Papadopoulos i Piattoni wskazują, że ograniczenia semestru należy odnosić do szerszego kontekstu politycznego, w którym funkcjonuje ten mechanizm. Uważają, że na

[642] Tamże, s. 139–145.
[643] Christian Schweiger, *Parliamentary Scrutiny of the European Semester: The Case of Poland*, „Politics and Governance" 2021, t. 9, nr 3, s. 124–125, 129, 131, dostępne w: https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/viewFile/4250/2230 [dostęp: 02.12.2025].
[644] Jonathan Zeitlin, Bart Vanhercke, *Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond*, „Journal of European Public Policy" 2018, t. 25, nr 2, s. 151–152, 160–162, 167, dostępne w: https://pure.uva.nl/ws/files/29324675/Socializing_the_European_Semester_EU_social_and_economic_policy_co_ordination_in_crisis_and_beyond.pdf [dostęp: 02.12.2025].

sposób działania semestru wpływają przede wszystkim przewaga władzy wykonawczej, ograniczona rola parlamentów i opinii publicznej, podporządkowanie polityki budżetowej sztywnym regułom fiskalnym oraz asymetryczny charakter relacji między państwami członkowskimi[645]. W tym sensie semestr europejski trudno uznać za neutralną platformę koordynacji i wzajemnego uczenia się. Jest to raczej mechanizm działający w warunkach asymetrii władzy. Asymetria ta ogranicza zarówno demokratyczną legitymizację procesu, jak i zakres wspólnego kształtowania polityk.

Użyteczną kategorię analityczną w badaniach dotyczących semestru może stanowić pojęcie *ownership*, odnoszące się do tego, w jakim stopniu reformy są akceptowane, współkształtowane i wdrażane przez aktorów krajowych. Pierre Vanheuverzwijn i Amandine Crespy zwracają uwagę, że pojęcie to było wcześniej obecne przede wszystkim w badaniach nad *global governance*, później jednak zaadaptowano je do analizy unijnej koordynacji makroekonomicznej w odpowiedzi na problem ograniczonej skuteczności we wdrażaniu reform oraz słabego zaangażowania państw członkowskich w rozwiązania uzgadniane na poziomie UE[646].

Autorzy proponują trójpodział *ownership* na wymiar instytucjonalny, polityczny i poznawczy. Wymiar instytucjonalny odnosi się do zdolności aktorów krajowych do współkształtowania przebiegu procesu oraz jego rezultatów: zarówno poprzez udział ekspercki, jak i oddziaływanie na treść reform uzgadnianych w ramach semestru. Wymiar polityczny oznacza stopień akceptacji celów semestru przez krajowych aktorów, a także ich gotowość do działania na rzecz ich realizacji. Obejmuje on nie tylko formalną akceptację kierunku reform, ale i wymaga politycznego zaangażowania w ich wdrażanie. W tym sensie politycznym *ownership* oznacza, że cele semestru przestają funkcjonować jedynie jako zewnętrzne oczekiwania formułowane na poziomie UE i uzyskują przynajmniej częściową akceptację ze strony aktorów krajowych. Z kolei wymiar poznawczy dotyczy stopnia znajomości mechanizmu, rozumienia jego logiki oraz obecności tego mechanizmu w codziennych praktykach instytucjonalnych i działaniach uczestników procesu. Koncepcja ta jest szczególnie użyteczna, ponieważ pozwala badać nie tylko formalne wdrażanie reform, ale także to, w jakim stopniu są one współkształtowane, akceptowane i wdrażane przez aktorów krajowych[647].

---

[645] Yannis Papadopoulos, Simona Piattoni, *The European Semester: Democratic Weaknesses as Limits to Learning*, „European Policy Analysis" 2019, t. 5, nr 1, s. 58, 60–63, 72–73, dostępne w: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/epa2.1060s [dostęp: 06.03.2026].
[646] Pierre Vanheuverzwijn, Amandine Crespy, *Macro-economic Coordination and Elusive Ownership in the European Union*, „Public Administration" 2018, t. 96, nr 3, s. 578–580.
[647] Tamże, s. 578–580, 582, 511, 590.

Uzupełnieniem tej perspektywy może być instytucjonalizm dyskursywny[648]. Jak zauważają Emer Mulligan, Bridget McNally, Jessica van den Heuvel-Warren i Edidiong Bassey, odwołując się do koncepcji Vivien A. Schmidt[649], podejście to przesuwa punkt ciężkości z analizy stopnia przejęcia reform przez aktorów krajowych w kierunku badania sposobów ich uzasadniania, komunikowania i legitymizowania. Istotne znaczenie ma przy tym akceptacja przez aktorów krajowych określonych celów i reform oraz sposób ich przedstawiania. Punktem wyjścia jest tu rozróżnienie między ideami poznawczymi a normatywnymi. Idee poznawcze służą uzasadnianiu reform jako rozwiązań logicznych, koniecznych i skutecznych, natomiast idee normatywne przedstawiają je jako słuszne, właściwe i społecznie adekwatne. Dodatkowo autorzy wskazują – za Schmidt– na rozróżnienie pomiędzy dyskursem koordynacyjnym i komunikacyjnym. Dyskurs koordynacyjny odnosi się do uzgadniania problemów, rozwiązań i sposobów wdrażania reform wśród decydentów. Dyskurs komunikacyjny dotyczy natomiast przedstawiania tych reform opinii publicznej oraz ich publicznego uzasadniania[650]. Perspektywa zaproponowana przez badaczy może być pomocna również w badaniu polityki klimatyczno-energetycznej, o ile służy analizie sposobów uzasadniania, komunikowania i legitymizowania reform, a nie zastępuje analizy mechanizmów oddziaływania UE o charakterze instytucjonalnym i regulacyjnym[651].

Perspektywa przyjęta przez Davida Bokhorsta pozwala przesunąć punkt ciężkości analizy z pytania o to, czy semestr europejski stanowił mechanizm koordynacji, na pytanie o sposoby badania jego rzeczywistego wpływu na polityki krajowe. Autor zwraca uwagę, że zagregowane wskaźniki implementacji zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich pomagają wyjaśniać ogólne trendy zgodności, nie przesądzają jednak jeszcze o tym, czy to właśnie semestr był czynnikiem sprawczym zmian. Sama zgodność reformy z zaleceniem nie przesądza jeszcze, że została ona wdrożona pod wpływem oddziaływania UE. Źródłem tego zjawiska mogą być również autonomiczne procesy zachodzące na poziomie krajowym. Z tego względu Bokhorst postuluje, aby wpływu semestru nie mierzyć wyłącznie przez pryzmat

[648] Instytucjonalizm dyskursywny pozwala uzupełnić analizę instytucjonalną o rolę idei i dyskursu w wyjaśnianiu procesów politycznych oraz zmiany instytucjonalnej (zob. Vivien A. Schmidt, *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*, „Annual Review of Political Science" 2008, t. 11, s. 303–326).

[649] Autorzy podkreślają, że choć przedmiotem ich badania była polityka emerytalna, zaproponowane przez nich podejście może być użyteczne także w analizie innych obszarów semestru europejskiego, zwłaszcza tam, gdzie wpływ UE kształtuje się w warunkach obowiązywania zasady subsydiarności (zob. Emer Mulligan, Bridget McNally, Jessica van den Heuvel-Warren, Edidiong Bassey, *Cognitive and Normative Discourse in EU Approach to Policy Reform: The Case of Pensions*, „Journal of European Social Policy", 28.01.2026, s. 1, 13, dostępne w: https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/09589287261419987 [dostęp: 28.01.2026]).

[650] Vivien A. Schmidt, cyt. za: Emer Mulligan, Bridget McNally, Jessica van den Heuvel-Warren, Edidiong Bassey, *Cognitive and Normative Discourse in EU Approach to Policy Reform: The Case of Pensions*, „Journal of European Social Policy" 2026, s. 4–5.

[651] Emer Mulligan, Bridget McNally, Jessica van den Heuvel-Warren, Edidiong Bassey, *Cognitive and Normative Discourse in EU Approach to Policy Reform: The Case of Pensions*, dz. cyt., s. 1, 4–5, 13.

formalnego wykonania zaleceń. Powinien on być analizowany szerzej jako oddziaływanie rozłożone na cały krajowy proces polityczny, obejmujący zarówno wymiar biurokratyczny, jak i polityczny. W związku z powyższym należy uwzględnić moment przyjęcia reformy oraz wcześniejsze etapy jej przygotowania, takie jak konsultacje eksperckie i funkcjonowanie sieci biurokratycznych, które współkształtują dominujące rozumienie tego zagadnienia[652].

Michèle Knodt i Jonas J. Schoenefeld syntetyzują literaturę dotyczącą miękkiego zarządzania, otwartej metody koordynacji oraz relacji między twardymi i miękkimi instrumentami oddziaływania. Wskazują, że w obszarach, w których możliwości zastosowania klasycznych instrumentów twardego zarządzania są ograniczone, a potrzeba koordynacji pozostaje wysoka, miękkie formy zarządzania mogą być stopniowo wzmacniane przez elementy o bardziej wiążącym lub dyscyplinującym charakterze. Autorzy ujmują ten proces jako *harder soft governance* (HSG), czyli pośrednią postać zarządzania, która problematyzuje proste rozróżnienie dychotomiczne między instrumentami miękkimi i twardymi. W związku z tym semestr europejski może być analizowany jako jeden z przykładów szerszego procesu wzmacniania miękkiej koordynacji przez elementy zwiększające jej skuteczność. Badacze zaliczają do nich m.in. obowiązek działania, konieczność uzasadniania reakcji na zalecenia, większą precyzję formułowanych oczekiwań, możliwość wywierania presji reputacyjnej, udział aktorów trzecich oraz możliwość stosowania sankcji[653].

Ramy HSG mogą być użyteczne do analizy polityki klimatyczno-energetycznej UE, w której ograniczenia kompetencyjne, wysoka potrzeba koordynacji oraz niewystarczająca skuteczność klasycznych instrumentów miękkiego zarządzania sprzyjają stopniowemu wzmacnianiu mechanizmów koordynacyjnych[654].

Diagnozę tę rozwijają Jonas J. Schoenefeld i Andrew J. Jordan, którzy na przykładzie monitorowania polityki klimatycznej pokazują, jak w praktyce przebiega proces stopniowego utwardzania miękkiego zarządzania. Wskazują, że utwardzanie monitoringu polityki klimatycznej następowało m.in. przez zmianę jej podstawy prawnej, zwiększenie szczegółowości obowiązków sprawozdawczych, upublicznianie danych w celu wywierania presji na decydentów, powiązanie monitoringu z istniejącymi cyklami raportowania unijnego oraz włączenie go do innych procesów planowania polityki, zwłaszcza w kontekście Unii

[652] David Bokhorst, *The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for Its Post-Pandemic Transformation*, „JCMS: Journal of Common Market Studies" 2022, t. 60, nr 1, s. 101–104, dostępne w: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.13266 [dostęp: 07.12.2025].
[653] Michèle Knodt, Jonas J. Schoenefeld, *Harder Soft Governance in European Climate and Energy Policy: Exploring a New Trend in Public Policy*, „Journal of Environmental Policy & Planning" 2020, t. 22, nr 6, s. 761–762, 767–769, dostępne w: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/1523908X.2020.1832885?needAccess=true [dostęp: 07.03.2025].
[654] Tamże, s. 761–762, 765–766.

Energetycznej[655]. Opisany proces według autorów nie był efektem racjonalnego projektowania instytucjonalnego, lecz wypadkową wielostronnych negocjacji i politycznych sporów między różnymi aktorami. Komisja Europejska i Parlament Europejski generalnie opowiadały się za silniejszym utwardzaniem monitoringu, natomiast państwa członkowskie, obawiając się nadmiernej kontroli ze strony instytucji unijnych, skłaniały się ku mniej restrykcyjnym rozwiązaniom[656]. Rozwój monitoringu w polityce klimatycznej UE należy zatem analizować w szerszym kontekście – instytucjonalnym i politycznym – wykraczającym poza czysto techniczny proces zbierania danych. Stanowi on bowiem część szerszego sporu o zakres koordynacji, kontroli i sterowania polityką klimatyczną na poziomie unijnym.

Strategia Europa 2020 została zaprojektowana jako zbiór priorytetów i celów rozwoju społeczno-gospodarczego UE, których realizację powiązano z nowo ustanowionym corocznym cyklem koordynacji polityk gospodarczych i społecznych – semestrem europejskim. Państwa członkowskie UE zobowiązane zostały do przedstawiania Komisji Europejskiej działań i postępu w dwóch obszarach. Pierwszy dotyczył kwestii fiskalnych i uwzględniany był w programach stabilności (państw strefy euro) lub konwergencji (państw spoza strefy euro). Drugi natomiast odnosił się do reform strukturalnych i znalazł odzwierciedlenie w Krajowych Programach Reform (KPR).

Zgodnie z założeniami strategii Europa 2020 państwa członkowskie przekładały cele przyjęte na poziomie UE na cele krajowe i przedstawiały je w Krajowych Programach Reform. Dodatkowo w KPR prezentowały również reformy oraz działania planowane lub już wdrażane w związku z realizacją priorytetów strategii oraz wskazywały na postępy w realizacji przyjętych zobowiązań. Programy stanowiły podstawę oceny dokonywanej przez Komisję Europejską, początkowo w formie dokumentów roboczych służb Komisji publikowanych zwykle w maju/czerwcu wraz z zaleceniami dla poszczególnych państw, natomiast od 2015 r. – w formie odrębnych sprawozdań krajowych publikowanych w lutym jako część pakietu zimowego semestru europejskiego. Na tej podstawie Komisja przedstawiała projekty zaleceń dla poszczególnych państw, które po dyskusji w Radzie UE były formalnie przyjmowane w okresie letnim.

Komisja Europejska zaprezentowała koncepcję semestru europejskiego w komunikacie z 12 maja 2010 r.[657] Następnie Rada Europejska zatwierdziła ją w konkluzjach z 17 czerwca

[655] Jonas J. Schoenefeld, Andrew J. Jordan, *Towards Harder Soft Governance? Monitoring Climate Policy in the EU*, „Journal of Environmental Policy & Planning" 2020, t. 22, nr 6, s. 776–781, dostępne w: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/1523908X.2020.1792861?needAccess=true [dostęp: 07.03.2026].
[656] Tamże, s. 781–782.
[657] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów:*

2010 r.[658] Szeroko zakrojona reforma zarządzania gospodarczego była wdrażana etapowo, w szczególności rozwiązania dotyczące wzmocnionego nadzoru fiskalnego, monitorowania wskaźników makroekonomicznych oraz instrumentów wsparcia kierowanych do państw znajdujących się w trudnej sytuacji. W odpowiedzi na opisaną sytuację państwa członkowskie zainicjowały kompleksową reformę polityk UE[659]. W jej wyniku[660]: (1) wprowadzono nowe narzędzia wykorzystywane w odniesieniu do państw członkowskich znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej (m.in. europejski mechanizm stabilności); (2) wzmocniono nadzór fiskalny nad budżetami krajowymi poprzez zreformowany pakt stabilności i wzrostu; (3) ustanowiono nowe instrumenty służące zapobieganiu ryzykownym zmianom makroekonomicznym oraz ich korygowaniu poprzez procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej; (4) wprowadzono ściślejszą koordynację polityki zatrudnienia, polityki społecznej i polityki wzrostu oraz (5) ustanowiono cykl planowania rocznego umożliwiający synchronizację różnych procedur koordynacyjnych.

W ramach semestru europejskiego krajowe polityki gospodarcze, społeczne i budżetowe były analizowane i oceniane łącznie, podczas gdy wcześniej rozpatrywano je oddzielnie. Radosław Kupczyk wskazuje, że semestr europejski wprowadzono przede wszystkim jako narzędzie umożliwiające sprawniejszą koordynację unijnej polityki gospodarczej, czyli w obszarze, który miał najmniejszą skuteczność i w dużym stopniu przyczynił się do problemów gospodarczych państw członkowskich UE. Komisja Europejska uruchomiła ten mechanizm w ramach monitorowania realizacji strategii Europa 2020, potwierdzając tym samym, że kwestie społeczne i środowiskowe stanowią kluczowy komponent systemu zarządzania gospodarczego[661].

Analizując semestr europejski, Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska wskazuje zarówno zalety tego mechanizmu, jak i jego słabe strony. Zwraca przy tym uwagę, że w ramach semestru

---

Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej, KOM(2010) 250 wersja ostateczna, Bruksela, 12.05.2010, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52010DC0250 [dostęp: 26.01.2025]

[658] Rada Europejska, *Konkluzje – 17 czerwca 2010 r.*, EUCO 13/10, CO EUR 9, CONCL 2, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pl/ec/115354.pdf [dostęp: 26.01.2025]

[659] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, *Europejski semestr*, Biznes, gospodarka i euro, dostępne w: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_pl [dostęp: 26.01.2025].

[660] European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Stability Mechanism (ESM), Economy and Finance, dostępne w: https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/european-stability-mechanism-esm_en?prefLang=pl [dostęp: 26.01.2025]; European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Legal basis of the Stability and Growth Pact*, Economy and Finance, dostępne w: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en [dostęp: 26.01.2025]; Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, *Europejski semestr*, dz. cyt.

[661] Radosław Kupczyk, *Wpływ zmian instytucjonalnych na prowadzenie polityki gospodarczej w Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 2025, t. 34, s. 38, dostępne w: https://studiapolitologica.uken.krakow.pl/article/download/12444/11115/47912 [dostęp: 26.01.2026].

instytucje unijne i państwa członkowskie przygotowują bardzo dużo dokumentów, co utrudnia szybkie przekazywanie informacji oraz reagowanie na płynące z nich wnioski. Podobnie monitorowanie działań w ramach semestru europejskiego opiera się na wielu wskaźnikach i zaleceniach, które są trudne do analizy, porównania i przewidzenia[662]. Autorka obok uwag krytycznych wymienia również mocne strony tego mechanizmu. Za jedną z nich uznaje możliwość monitorowania realizacji celów w zakresie zatrudnienia, edukacji i innowacji określonych w strategii Europa 2020. W jej ocenie motywuje to państwa członkowskie do skuteczniejszego wdrażania tej strategii. Przedkładane dokumenty i towarzyszące im dyskusje, zwłaszcza w Radzie, stanowią element wzajemnej oceny państw UE. W niektórych przypadkach zalecenia Rady służą rządom jako zewnętrzny argument wspierający potrzebę wdrażania określonych zmian[663].

Niezależnie od różnic w sposobie ujmowania semestru europejskiego przez poszczególnych badaczy jego przebieg opiera się na powtarzalnej sekwencji etapów proceduralnych, odtwarzanych w każdym kolejnym cyklu rocznym. W tabeli nr 19 przedstawiono modelowe ujęcie rocznego cyklu semestru europejskiego w latach 2011–2020. Celem zestawienia jest uporządkowanie ról instytucjonalnych, dokumentów programowych oraz funkcji pełnionych przez poszczególne podmioty na każdym etapie procedury. Ze względu na modelowy charakter tabela nie odwzorowuje szczegółowych terminów ani odchyleń proceduralnych występujących w konkretnych cyklach rocznych.

Tabela 19. Roczny cykl semestru europejskiego w latach 2011–2020. Ujęcie modelowe

Etap procedury	Instytucja	Wybrane dokumenty	Funkcja
Inicjacja cyklu semestru europejskiego	Komisja Europejska	Roczna analiza wzrostu (*Annual Growth Survey*, AGS); Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu (*Joint Employment Report*); Raport mechanizmu ostrzegania (*Alert Mechanism Report*); dokumenty towarzyszące z zakresu polityki społecznej i rynku pracy.	Etap ten otwiera roczny cykl semestru europejskiego. Komisja Europejska przedstawia ogólne priorytety gospodarcze, społeczne i budżetowe UE oraz wskazuje państwa wymagające pogłębionej analizy w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Od cyklu 2020 funkcję dokumentu otwierającego pełni Roczna strategia zrównoważonego wzrostu (*Annual Sustainable Growth Strategy*).
Ukierunkowanie polityczne priorytetów	Rada Unii Europejskiej, Rada	Konkluzje i orientacje polityczne Rady UE; konkluzje Rady	Na tym etapie priorytety przedstawione przez Komisję uzyskują polityczne ukierunkowanie. Rada UE i Rada

[662] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, *Ocena sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i w Polsce w ramach semestrów europejskich*, „Unia Europejska.pl" 2014, nr 1(224), s. 14, dostępne w: https://bibliotekanauki.pl/articles/454458.pdf [dostęp: 09.01.2025].
[663] Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, *Realizacja semestrów europejskich w Polsce: efekty dla koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej*, „Studia i Prace WNEiZ US" 2017, t. 49, nr 2, s. 124–125, dostępne w: https://wnus.usz.edu.pl/sip/file/article/download/7123.pdf [dostęp: 09.01.2025].

	Europejska, Parlament Europejski (jako forum debaty)	Europejskiej; debaty i rezolucje Parlamentu Europejskiego.	Europejska nadają im rangę polityczną i określają ogólne kierunki działań. Parlament Europejski uczestniczy w debacie, lecz nie ma kompetencji do formalnego przyjmowania zaleceń dla poszczególnych państw.
Przedłożenie dokumentów programowych przez państwo członkowskie	Rada Ministrów / rząd państwa członkowskiego	Krajowy Program Reform; Program Konwergencji.	Etap obejmuje formalne przedłożenie krajowych dokumentów programowych stanowiących podstawę dalszej oceny. KPR zawiera reformy strukturalne i działania służące realizacji priorytetów UE, natomiast Program Konwergencji obejmuje część fiskalno-makroekonomiczną. W przypadku Polski właściwy był Program Konwergencji, a nie Program Stabilności, ze względu na pozostawanie poza strefą euro.
Ocena sytuacji społeczno-gospodarczej państwa członkowskiego	Komisja Europejska	Sprawozdanie krajowe, tj. dokumenty robocze służb komisji, ewentualnie pogłębiony przegląd w ramach procedury zakłóceń równowagi makroekonomicznej.	Komisja dokonuje diagnozy sytuacji gospodarczej, społecznej i fiskalnej państwa członkowskiego oraz ocenia stopień wdrażania wcześniejszych zaleceń. Jest to zasadniczy etap analityczny, poprzedzający ocenę dokumentów krajowych i przygotowanie nowych zaleceń.
Ocena dokumentów krajowych oraz przygotowanie projektu zaleceń dla poszczególnych państw	Komisja Europejska	Ocena Krajowego Programu Reform; ocena Programu Konwergencji; projekt zaleceń dla poszczególnych państw.	Na podstawie dokumentów krajowych oraz wcześniejszej diagnozy Komisja ocenia adekwatność krajowych działań wobec priorytetów UE i przygotowuje projekty zaleceń dla poszczególnych państw. Etap ten stanowi pomost między analizą sytuacji krajowej a formalnym przyjęciem zaleceń przez Radę UE.
Przyjęcie zaleceń dla poszczególnych państw	Rada Unii Europejskiej	Zalecenie Rady w sprawie KPR oraz opinia Rady na temat Programu Konwergencji; zalecenia dla poszczególnych państw.	Etap ten stanowi formalizację wyników cyklu na poziomie UE. Projekty zaleceń opracowane przez Komisję są po dyskusji politycznej przyjmowane przez Radę UE jako zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich.
Wdrażanie zaleceń, monitorowanie postępów i przygotowanie kolejnego cyklu	Państwo członkowskie oraz Komisja Europejska	Działania legislacyjne i programowe na poziomie krajowym; krajowa sprawozdawczość; monitoring Komisji; materiały wykorzystywane w kolejnym cyklu.	Etap obejmuje równoległe wdrażanie zaleceń przez państwo członkowskie oraz monitorowanie postępów przez Komisję. Wyniki tego procesu stają się podstawą kolejnej rundy ocen, priorytetów i zaleceń, zamykając bieżący cykl i zarazem inicjując kolejny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (1) Unia Europejska, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*; (2) Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej*; (3) Komisja Europejska, *Komunikat Komisji EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*; (4) Rada Europejska, *Konkluzje – 17 czerwca 2010 r.*; (5) Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (2010/410/UE)*; (6) *Decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2010/707/UE)*; (7) Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE*

na kryzys; (8) *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*; (9) *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro*; (10) *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*; (11) *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*; (12) *Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*; (13) *Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*; (14) *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej*; (15) *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro*; (16) Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*; (17) Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r.*; (18) Komisja Europejska, *Europejski semestr (strona tematyczna)*; (19) Komisja Europejska, *Harmonogram europejskiego semestru (strona tematyczna)*; (20) Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Europejski semestr (strona tematyczna)*; (21) Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Europejski semestr: krok po kroku (strona tematyczna)*; (22) Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*; (23) European Commission,, *European Pillar of Social Rights*; (24) European Commission, *European Semester Social Scoreboard. Monitoring EU Member States' Performance under the European Pillar of Social Rights*.

W nawiązaniu do wcześniejszych ustaleń należy przypomnieć, że realizację działań w ramach strategii Europa 2020 wspierał pakiet inicjatyw przewodnich. Działania te miały być wdrażane na wszystkich poziomach funkcjonowania UE: w państwach członkowskich oraz na szczeblu regionalnym i lokalnym[664]. Wśród inicjatyw znalazł się dokument „Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020"[665], który porządkował działania UE w obszarach energii, klimatu i efektywności wykorzystania zasobów.

[664] Maciej Żmuda, *Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, „Ekonomia / Economics" 2011, nr 4(16), s. 206, dostępne w: https://dbc.wroc.pl/Content/25941/PDF/Zmuda_Strategia_Europa_2020_jako_plan_rozwoju.pdf [dostęp: 26.01.2026].

[665] Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa*

Na potrzeby analizy przeprowadzonej w niniejszym rozdziale wykorzystano dwa komplementarne korpusy dokumentów semestru europejskiego z lat 2011–2020.

Pierwszy korpus tworzą Krajowe Programy Reform Rzeczypospolitej Polskiej opracowane w latach 2011–2020. Korpus obejmuje bazowy KPR z 2011 r.[666] oraz jego dziewięć corocznych aktualizacji: 2012/2013[667] (KPR 2012), 2013/2014[668] (KPR 2013), 2014/2015[669] (KPR 2014), 2015/2016[670] (KPR 2015), 2016/2017[671] (KPR 2016), 2017/2018[672] (KPR 2017), 2018/2019[673] (KPR 2018), 2019/2020[674] (KPR 2019) oraz 2020/2021[675] (KPR 2020). W dalszej części niniejszego rozdziału poszczególne dokumenty przywoływane są za pomocą wskazanych powyżej skrótów. Należy zaznaczyć, że nazwy dokumentów ulegały na przestrzeni lat drobnym modyfikacjom. W latach 2011–2019 używano nazwy Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja, natomiast w 2020 r. dokument przyjął wersję skróconą: Krajowy Program Reform. Aktualizacja 2020/2021. Pomimo tych różnic wszystkie analizowane dokumenty pełnią tę samą funkcję. Stanowią krajowy instrument operacjonalizacji unijnych priorytetów w ramach rocznego cyklu semestru europejskiego i są co roku przedkładane Komisji Europejskiej.

Drugi korpus tworzą dokumenty oceny krajowej (Polski z lat 2012–2020) przygotowywane przez Komisję Europejską. Podlegały one ewolucji zarówno w zakresie nazewnictwa, funkcji, jak i miejsca zajmowanego w cyklu semestru europejskiego. W latach 2012–2014 Komisja publikowała oceny krajowego programu reform i programu konwergencji

przewodnia strategii Europa 2020, KOM(2011) 21 wersja ostateczna, Bruksela, 26.01.2011, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0021 [dostęp: 26.01.2026].

[666] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020*, Warszawa 2011.

[667] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013*, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r., Warszawa 2012.

[668] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014*, przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 r., Warszawa 2013.

[669] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2014/2015*, przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 2014 r., Warszawa 2014.

[670] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2015/2016*, przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2015 r., Warszawa 2015.

[671] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017*, przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2016 r., Warszawa 2016.

[672] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018*, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2017 r., Warszawa 2017.

[673] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, przyjęty przez Radę Ministrów 23 kwietnia 2018 r., Warszawa 2018.

[674] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2019/2020*, przyjęty przez Radę Ministrów 24 kwietnia 2019 r., Warszawa 2019.

[675] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform. Aktualizacja 2020/2021*, przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2020 r., Warszawa 2020.

(SWD 2012/323[676], SWD 2013/371[677], SWD 2014/422[678]) jako dokumenty robocze służb Komisji towarzyszące projektom zaleceń dla poszczególnych państw, wydawane w maju lub czerwcu – czyli po przedłożeniu przez Polskę dokumentów programowych. Od 2015 r. Komisja publikuje sprawozdania krajowe (SWD(2015) 40[679], SWD(2016) 89[680], SWD(2017) 86[681], SWD(2018) 219[682], SWD(2019) 1020[683], SWD(2020) 520[684]). Dokumenty odzwierciedlają perspektywę UE i stanowią zewnętrzną, niezależną od rządu ocenę postępów Polski w realizacji priorytetów strategii Europa 2020, w tym celów klimatyczno-energetycznych.

Pomocniczo w celu osadzenia analizy w kontekście krajowym uwzględniono też materiały uzupełniające, m.in. zapisy debat parlamentarnych dotyczących polityki klimatyczno-energetycznej (stenogramy posiedzeń Sejmu), raporty Najwyższej Izby Kontroli odnoszące się do realizacji zobowiązań klimatyczno-energetycznych, serie danych statystycznych, a także wybrane wyniki badań opinii publicznej, wypowiedzi prasowe,

---

[676] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015*, SWD(2012) 323 final, Bruksela, 30.05.2012, CELEX: 52012SC0323 [dostęp: 01.02.2025].

[677] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016*, SWD(2013) 371 final, Bruksela, 29.05.2013, CELEX: 52013SC0371 [dostęp: 01.02.2025].

[678] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.*, SWD(2014) 422 final, Bruksela, 2.06.2014, CELEX: 52014SC0422 [dostęp: 01.02.2025].

[679] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r.*, SWD(2015) 40 final, Bruksela, 26.02.2015, CELEX: 52015SC0040 [dostęp: 01.02.2025].

[680] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2016 r.*, SWD(2016) 89 final, Bruksela, 26.02.2016, CELEX: 52016SC0089 [dostęp: 01.02.2025].

[681] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2017 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2017) 86 final, Bruksela, 22.02.2017, CELEX: 52017SC0086 [dostęp: 01.02.2025].

[682] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2018 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2018 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2018) 219 final, Bruksela, 07.03.2018, CELEX: 52018SC0219 [dostęp: 01.02.2025].

[683] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2019. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2019) 1020 final, Bruksela, 27.02.2019, CELEX: 52019SC1020 [dostęp: 01.02.2025].

[684] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2020. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2020: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2020) 520 final, Bruksela, 26.02.2020, CELEX: 52020SC0520 [dostęp: 01.02.2025].

stanowiska wyrażone przez organizacje pozarządowe. Wykorzystuje się je wybiórczo jako materiał kontekstowy.

Analizę przeprowadzono metodą jakościowej analizy zawartości dokumentów opartej na systematycznej lekturze oraz zestawieniu porównawczym dwóch perspektyw: krajowej i unijnej. W odniesieniu do każdego rocznego cyklu semestru skonfrontowano deklaracje zawarte w KPR i ocenę sformułowaną w dokumencie Komisji Europejskiej.

Zakres analizy zawężono do trzech celów pakietu klimatyczno-energetycznego 3x20, tj. celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto, celu w zakresie emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem EU ETS (non-ETS) oraz celu w zakresie zużycia energii pierwotnej (efektywność energetyczna). Dla każdego z tych obszarów prześledzono deklarowane przez stronę polską instrumenty polityki publicznej oraz wskaźniki monitorowania postępów, a następnie zestawiono je z oceną formułowaną przez Komisję Europejską w corocznych dokumentach oceny krajowej.

5.2. Realizacja celu w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych

W analizowanym okresie debata o transformacji energetycznej miała spolaryzowany charakter, co szczególnie ujawniało się w sporach dotyczących rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce. Uczestniczyły w niej zarówno partie polityczne, jak i organizacje pozarządowe. Jej przebieg kształtowały zmiany gospodarcze oraz przeobrażenia w otoczeniu regulacyjnym. W przestrzeni publicznej ujawniały się sprzeczne interesy. Przedmiotem sporu były działania związane z tym celem oraz sposoby ich uzasadniania i legitymizowania zaniechań.

Istotnymi uczestnikami sporów dotyczących przyszłego kształtu regulacji w zakresie OZE na szczeblu krajowym były organizacje pozarządowe oraz branżowe think tanki. Wnosiły one do debaty publicznej własne stanowiska, ekspertyzy i analizy. Często formułowały przy tym krytyczne oceny zarówno wobec podejmowanych działań, jak i wobec braku inicjatyw w tym obszarze.

W 2011 r. Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej (PSEW) skierowało do premiera Donalda Tuska oficjalny apel o powołanie pełnomocnika rządu ds. odnawialnych źródeł energii oraz utworzenie wyspecjalizowanego Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii. PSEW przedstawiło argumenty uzasadniające postulowane zmiany. Wskazywało m.in. na zbyt małą produkcję energii z nowoczesnych źródeł OZE, brak długoterminowej strategii wspierającej rozwój przemysłu i technologii w tym sektorze, niedostateczny rozwój infrastruktury niezbędnej dla zielonej energii, nieefektywne wykorzystanie środków finansowych oraz niezrozumienie potrzeb energetyki rozproszonej przez administrację

publiczną. Według PSEW tylko silne wsparcie polityczne mogło umożliwić Polsce wywiązanie się z unijnych zobowiązań[685].

W 2013 r. Koalicja Klimatyczna zarzuciła rządowi m.in. forsowanie kolejnych inwestycji węglowych, nadmierne wspieranie współspalania biomasy oraz ignorowanie potencjału oszczędzania energii i blokowanie unijnej polityki klimatycznej. Andrzej Kassenberg, prezes Instytutu na rzecz Ekorozwoju, wskazywał, że zbyt słabe bodźce do oszczędzania prowadzą do ponoszenia wysokich kosztów w energetyce wielkoskalowej. Z kolei Marcin Stoczkiewicz z Fundacji ClientEarth Poland podsumował skalę zaniedbań wdrożeniowych. Przeanalizował on 11 dyrektyw klimatyczno-energetycznych. Analiza wykazała, że tylko jedna została wdrożona terminowo, pozostałe z opóźnieniem, częściowo lub z błędami. Natomiast Julia Michalak z CAN Europe oceniała, że Polska na forum UE jest postrzegana jako państwo blokujące działania w obszarze polityki klimatycznej i nie posiada spójnego pomysłu na wykorzystanie wpływów ze sprzedaży uprawnień do emisji.

Kwestie związane z OZE występowały również w wypowiedziach polityków. Premier Donald Tusk konsekwentnie konstruował obraz OZE jako obszaru, w którym Polska powinna zrealizować niezbędne minimum wynikające z członkostwa w strukturach UE, „i nic więcej". Podczas konferencji prasowej po posiedzeniu rządu 26 marca 2013 r. Tusk, odnosząc się do celu udziału OZE, podkreślił ostrożne podejście rządu do podnoszenia ambicji polityki energetycznej. Podkreślał wówczas, że Polska nie zamierza podejmować ambitniejszych zobowiązań, natomiast w ramach celu 15% będzie dążyć do wspierania takich rodzajów OZE, które nie spowodują nadmiernego wzrostu cen energii dla odbiorców. Premier posłużył się także porównaniem do doświadczeń innych krajów UE, przestrzegając przed „złymi przygodami". Podał przykład Niemiec, gdzie według niego źle skalibrowany system wsparcia może generować koszty społeczne i polityczne. Argumentował, że polityka rozwoju OZE powinna uwzględniać specyfikę polskiej gospodarki oraz wykluczać rozwiązania nadmiernie kosztowne lub gospodarczo niekorzystne. Wyraził sceptycyzm wobec energetyki opartej na fotowoltaice, twierdząc, że Polska „nie jest idealnym zagłębiem" dla tej technologii ze względu na nasłonecznienie[686].

Kontynuując debatę nad tempem wdrażania regulacji dotyczących odnawialnych źródeł energii, premier Donald Tusk w 2014 r. ujął kwestie presji europejskiej w bardziej politycznych

[685] ChronmyKlimat.pl, *Prezes PSEW apeluje do premiera*, 15.11.2011, dostępne w: https://old.chronmyklimat.pl/projekty/dofinansowania-i-dotacje/debata/340/apel-prezesa-psew-do-premiera [dostęp: 26.01.2025].
[686] WP Finanse, *Cel dla OZE chcemy osiągnąć jak najtańszym kosztem dla odbiorcy*, 26.03.2013, dostępne w: https://finanse.wp.pl/cel-dla-oze-chcemy-osiagnac-jak-najtanszym-kosztem-dla-odbiorcy-6116831847265921a [dostęp: 26.01.2024].

kategoriach, odwołując się już nie tyle do formalnego zobowiązania, ile do dominującego wówczas „politycznego klimatu w Europie”[687]. Przedstawiał również politykę UE wobec OZE w kontekście towarzyszących im trendów społeczno-politycznych, które w jego ocenie mogły sprzyjać przyjmowaniu rozwiązań proklimatycznych bez dostatecznej kontroli ich skutków ekonomicznych. Argumentem za odłożeniem w czasie przyjęcia ustawy o odnawialnych źródłach energii miała być ochrona budżetów gospodarstw domowych oraz konkurencyjność polskiej gospodarki. Przyjęcie modelu analogicznego do niemieckiego lub czeskiego wiązałoby się, według szacunków premiera, z koniecznością dopłaty 12 mld zł z budżetu państwa na politykę wsparcia OZE tylko w 2015 r.[688]

Zarysowany powyżej spór o tempo i koszty wdrażania regulacji dotyczących odnawialnych źródeł energii ujawnił się również podczas posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 13 stycznia 2015 r. Analiza wypowiedzi parlamentarzystów pozwala zrekonstruować fundamentalne osie tego sporu dotyczące kształtu rozwoju OZE w Polsce. Została ona przeprowadzona na podstawie stenogramu posiedzenia Sejmu RP, ze szczególnym uwzględnieniem debaty nad rządowym projektem ustawy o odnawialnych źródłach energii podczas posiedzenia nr 84 (VII kadencji)[689].

Debata nad rządowym projektem ustawy o odnawialnych źródłach energii stanowiła punkt zwrotny w definiowaniu relacji między państwem, państwowymi koncernami energetycznymi a obywatelem jako potencjalnym wytwórcą energii. Poseł Andrzej Czerwiński (PO), otwierając debatę jako sprawozdawca Komisji Nadzwyczajnej, zdefiniował wsparcie dla OZE jako konieczność wynikającą z faktu, „iż produkowanie energii obciążone dodatkowymi warunkami jest droższe niż pozyskiwanie jej w konwencjonalny sposób”[690]. Argumentacja ta została oparta na założeniu, że bez interwencji państwa instalacje odnawialne nie przetrwałyby konkurencji ze strony tradycyjnych, tańszych źródeł, które określił mianem „trucicieli”[691]. Dodatkowo Czerwiński konsekwentnie unikał jednoznacznego opowiedzenia się po którejkolwiek ze stron sporu. Zamiast tego odwoływał się do kompromisu między energetyką konwencjonalną a odnawialną – według niego zaproponowane rozwiązanie „wprowadza równowagę między jedną i drugą skrajnością, między konwencjonalną, emitującą sporo

[687] Urszula Lesman, PAP, *Tusk tłumaczy opóźnienie ustawy dot. OZE*, „energia.rp.pl”, 10.01.2014, dostępne w: https://energia.rp.pl/energetyka/art5221651-tusk-tlumaczy-opoznienie-ustawy-dot-oze [dostęp: 26.01.2026].
[688] WP Finanse, *Tusk: zbyt duże wsparcie dla OZE to wysokie ceny energii*, 01.04.2014, dostępne w: https://finanse.wp.pl/tusk-zbyt-duze-wsparcie-dla-oze-to-wysokie-ceny-energii-6114654855878273a [dostęp: 26.01.2026].
[689] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sprawozdanie stenograficzne z 84. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 14 stycznia 2015 r.*, dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/3A0822DF75C73E1CC1257DCF004DE2DF/$File/84_a_ksiazka_bis.pdf [dostęp: 13.04.2025].
[690] Tamże, s.25.
[691] Tamże.

zanieczyszczeń energetyką i tą nową, odnawialną, która jest droższa, ale która też jest potrzebna, bo nadrzędnym celem jest zrównoważony rozwój przedsiębiorczości i ochrony środowiska”[692]. Z kolei poseł Tomasz Piotr Nowak (PO) przypomniał o zobowiązaniu osiągnięcia w 2020 r. co najmniej 15% udziału energii z OZE w zużyciu finalnym brutto oraz przedstawił szacunki, według których nowy system miał przynieść Polsce oszczędności na poziomie od 11,5 do 26,5 mld zł w latach 2015–2020[693].

Radykalnie krytyczną postawę przyjął klub parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości. Jego przedstawiciele ocenili ustawę jako dokument sprzeczny z polskim interesem narodowym i uderzający w bezpieczeństwo energetyczne oparte na węglu. W imieniu klubu głos zabrała Anna Zalewska (PiS), która określiła projekt mianem „klęski duetu Tusk–Kopacz i klęski ministra gospodarki”[694]. Jej argumentacja koncentrowała się na tezie, że rozwój OZE w proponowanym kształcie jest bezpośrednio powiązany z „planowaną likwidacją polskich kopalń”[695]. Według Zalewskiej rząd systematycznie przygotowywał społeczeństwo do uznania węgla za nierentowny. Posłanka podważyła również rządowe wyliczenia dotyczące cen, twierdząc, że energia z OZE jest w rzeczywistości znacznie droższa niż energia węglowa[696]. Szczególnie ostro krytykowała pominięcie w ustawie energii geotermalnej. Argumentowała, że Polska „na geotermii stoi”, a brak wsparcia dla tej technologii jest błędem, podczas gdy kraje takie jak Niemcy czy Francja intensywnie w nią inwestują[697].

Poseł Adam Abramowicz (PiS) określił wsparcie dla OZE mianem „dotowanego projektu ekonomii socjalistycznej”[698]. Według niego energia z węgla ma być o połowę tańsza od wiatrowej i trzykrotnie tańsza od słonecznej. W obliczu długu publicznego przekraczającego 80 tysięcy złotych na mieszkańca oraz milionów ludzi żyjących w biedzie poseł pytał o zasadność wydawania miliardów na drogie technologie proekologiczne kosztem standardu życia Polaków[699].

Polskie Stronnictwo Ludowe, choć współtworzyło ówczesny rząd koalicyjny, zaprezentowało podczas debaty sejmowej wizję nieco odmienną od tej prezentowanej przez PO. Poseł Artur Bramora (PSL) oparł swoje wystąpienie na krytyce proponowanego poziomu wsparcia dla małych wytwórców. Według niego bez wprowadzenia taryf gwarantowanych inwestycja w OZE pozostanie domeną jedynie fascynatów[700]. Poseł podparł swoje argumenty

[692] Tamże.
[693] Tamże, s. 28–29.
[694] Tamże, s. 30.
[695] Tamże.
[696] Tamże.
[697] Tamże, s. 31.
[698] Tamże, s. 39.
[699] Tamże.
[700] Tamże, s. 32.

odwołaniem się do wzorców z 66 krajów świata, w tym 16 europejskich, w których takie systemy działały z powodzeniem. Jego zdaniem bez zmian „energetyka odnawialna nigdy nie będzie opłacalna dla potencjalnego Kowalskiego (…), bo zawsze będzie to inwestycja ekonomicznie nieuzasadniona”[701]. Poseł postulował umożliwienie prosumentom bezpośredniej odsprzedaży nadwyżek energii: „pójdźmy w taką opcję, abyśmy jako producent, prosument mogli odsprzedać, chociażby naszemu sąsiadowi za miedzą, energię, którą wyprodukujemy w nadwyżce”[702]. Zaproponował również rozszerzenie definicji prosumenta na spółdzielnie, co pozwoliłoby grupom osób na wspólne inwestowanie: „budujemy w ten sposób obywatelskość, budujemy w społeczeństwie poczucie, że żyjemy wspólnie, że wspólnie realizujemy projekty”[703].

Poseł Waldemar Pawlak (PSL) podjął polemikę z prezentowaną przez PiS narracją o tanim węglu. Wskazał, że już w 2010 r. energia odnawialna była tańsza od nuklearnej, a współczesne technologie pozwalają na jej produkcję w kosztach porównywalnych z węglem, jeśli weźmie się pod uwagę horyzont 20-letni[704].

Poseł Cezary Olejniczak (SLD) przypomniał, że odnawialne źródła energii są ulokowane głównie na terenach wiejskich, gdzie mieszka 40% Polaków. Postulował, by energia ta była pożytkowana lokalnie przez gospodarstwa rolne, stowarzyszenia, szkoły i kościoły, co miało przyczynić się do obniżenia rachunków dzięki ominięciu kosztów przesyłu[705]. Skrytykował również rząd za brak spójnej wizji miksu energetycznego i chaos kompetencyjny.

Z kolei posłanka Anna Grodzka, reprezentująca Partię Zieloni, oskarżyła rząd o blokowanie energetyki obywatelskiej na rzecz lobby atomowego i wielkich koncernów. Powołała się na dane *World Energy Council*, wskazując, że wyprodukowanie energii z OZE jest tańsze niż z atomu, o ile pominie się koszty przesyłu[706].

Sekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Jerzy Witold Pietrewicz podjął próbę odparcia zarzutów, przedstawiając projekt jako rynkowy i nowoczesny. W kontekście bezpieczeństwa surowcowego podkreślał, że węgiel pozostanie fundamentem polskiej energetyki: „My nie kasujemy polskiego węgla, nie eliminujemy go z polskiej polityki energetycznej, ponieważ w podstawowym modelu polityki energetycznej do 2050 r. utrzymujemy produkcję energii elektrycznej z węgla”[707].

[701] Tamże, s. 31.
[702] Tamże, s. 32.
[703] Tamże.
[704] Tamże.
[705] Tamże, s. 33.
[706] Tamże, s. 37–38, 46.
[707] Tamże, s. 43.

Analiza wypowiedzi podczas posiedzenia Sejmu RP z 13 stycznia 2015 r. pozwala na wyodrębnienie trzech zasadniczych stanowisk, które odzwierciedlały podziały dotyczące modelu transformacji energetycznej (w obszarze OZE) Polski.

Pierwsza wizja, obecna w podejściu koalicji rządowej, opierała się na założeniu, że nadrzędnym celem polityki energetycznej jest realizacja unijnych zobowiązań przy możliwie najniższym koszcie dla odbiorcy końcowego. Narzędziem służącym temu celowi miał być system aukcyjny, który w przeciwieństwie do dotychczasowego mechanizmu zielonych certyfikatów faworyzował instalacje najbardziej efektywne kosztowo. Węgiel pozostawał bazą systemu elektroenergetycznego, a OZE stanowiły jego uzupełnienie. Strona rządowa konsekwentnie unikała przedstawiania tych dwóch źródeł energii jako konkurencyjnych.

Odmienne podejście, obecne w stanowisku PiS, opierało się na tezie o ścisłym związku między polityką OZE a sytuacją polskiego górnictwa węglowego. Krytyka ustawy koncentrowała się nie tyle na odrzuceniu OZE, ile na kwestionowaniu konkretnych rozwiązań, np. braku regulacji odległościowych dla farm wiatrowych, pominięcia geotermii oraz braku mechanizmów chroniących małych wytwórców – osadzonych w szerszej narracji o „kapitulacji" Polski przed zewnętrznymi zobowiązaniami klimatycznymi.

Trzecia wizja, obecna w wystąpieniach reprezentantów PSL, SLD, Twój Ruch i Partii Zieloni, opierała się na założeniu, że proponowany system aukcyjny strukturalnie uprzywilejowuje duże podmioty gospodarcze kosztem indywidualnych wytwórców energii. Niezależnie od różnic w postulatach wszystkie wymienione ugrupowania podzielały podobną ocenę projektu. W ich opinii przedłożony projekt utrwalał istniejące nierówności na rynku energii, pozostawiając obywatela w roli biernego odbiorcy, a nie aktywnego uczestnika transformacji energetycznej.

Pomimo pięcioletnich prac legislacyjnych ustawa o OZE wciąż wzbudzała kontrowersje. Różnice stanowisk nie ograniczały się jednak do podziału na koalicję i opozycję. Także wewnątrz koalicji rządzącej PSL konsekwentnie zabiegało o głębsze zmiany w zakresie wsparcia prosumentów i biogazowni. Brak konsensusu w tak kluczowych kwestiach jak m.in. wsparcie dla ciepła z OZE czy przyszłość małej hydroenergetyki sprawiał, że wielu uczestników debaty niezależnie od przynależności partyjnej traktowało ustawę jako rozwiązanie tymczasowe, wymagające nowelizacji.

Napięcia ujawnione podczas debaty z 13 stycznia 2015 r. znalazły swój wyraz już trzy dni później, gdy ustawa trafiła pod głosowanie. 16 stycznia 2015 r. Sejm RP przyjął poprawkę prosumencką stosunkiem głosów 220 do 218[708]. Poprawkę poparła frakcja związana z

[708] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sejm VII kadencji, posiedzenie 84 – głosowanie nr 160, 16.01.2015, godz. 09:17:56, pkt 3 porz. dzien.: Sprawozdanie Komisji o rządowym projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii*

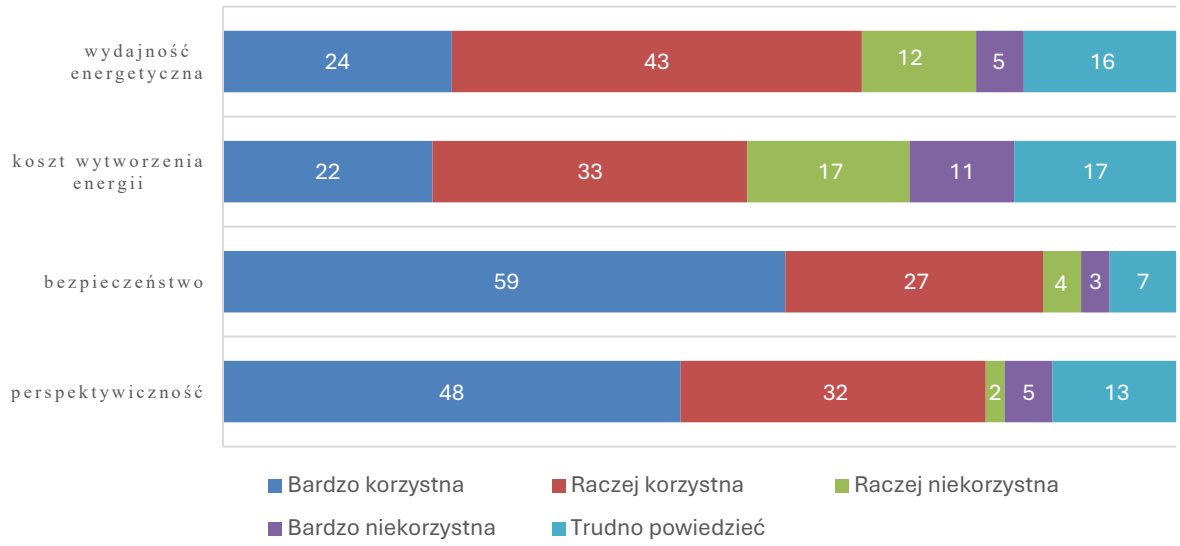
Waldemarem Pawlakiem, głosując przeciwko linii prezesa PSL Janusza Piechocińskiego i koalicjanta z PO. Projekt ustawy trafił do Senatu, który wykreślił tę poprawkę. Następnie Sejm RP 20 lutego 2015 r. wbrew rządowi odrzucił poprawkę Senatu stosunkiem głosów 227 do 200[709], co oznaczało przywrócenie i ostateczne zaakceptowanie poprawki prosumenckiej.

Warto przy tym rozważyć, czy intensywność parlamentarnego sporu o OZE znajdowała odzwierciedlenie w nastrojach społecznych, czy też była głównie konfliktem wewnątrz klasy politycznej. Badania przeprowadzone przez CBOS w styczniu 2015 r. prezentują nastroje społeczne w momencie debaty (wykres nr 11). Odnawialne źródła energii (energia słoneczna, wiatru, wody i biomasy) były postrzegane przez respondentów przede wszystkim jako bezpieczne i przyszłościowe rozwiązanie. Najwyższe oceny OZE uzyskały w kategorii bezpieczeństwa: łącznie 86% badanych oceniło je korzystnie (w tym 59% bardzo korzystnie) przy zaledwie 7% ocen niekorzystnych. Równie pozytywnie wypadła perspektywiczność – 80% wskazań korzystnych (w tym 48% bardzo korzystnych), a tylko 7% ocen negatywnych. Najbardziej problematyczny okazał się natomiast koszt wytworzenia energii: choć nadal przeważają oceny korzystne (55%), to właśnie w tej kategorii pojawia się najwięcej ocen niekorzystnych (28%) oraz wysoki odsetek niezdecydowanych (17%). W efekcie OZE postrzegane są przez opinię publiczną jako kierunek zasadniczo pożądany.

– *głosowanie nad przyjęciem wniosków mniejszości od 5. do 7.*, s. 1, dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term7/votings/84/160/pdf [dostęp: 26.01.2026].

[709] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sejm VII kadencji, posiedzenie 87 – głosowanie nr 97, 20.02.2015, godz. 10:41:34, pkt 20 porz. dzien.: Sprawozdanie Komisji o uchwale Senatu w sprawie ustawy o odnawialnych źródłach energii – głosowanie nad odrzuceniem poprawek Senatu 3., 5., 6., 8., 11., 13., 51., 85. i 90.*, s. 1, dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term7/votings/87/97/pdf [dostęp: 26.01.2026].

Wykres 11. Ocena odnawialnych źródeł energii (promieniowania słonecznego, wiatru, wody, biomasy) (%)



Źródło: CBOS, *Kierunki rozwoju energetyki w Polsce. Opinie o źródłach energii i ich wykorzystaniu*, nr 17/2015, Warszawa 2015.

Spośród wszystkich technologii odnawialnych największe spory i kontrowersje społeczne budził rozwój energetyki wiatrowej na lądzie. To właśnie lądowe farmy wiatrowe stanowiły w analizowanym okresie jeden z głównych filarów wzrostu udziału tej formy energii. Lokowanie wielkogabarytowej infrastruktury w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej generowało napięcia na styku prawa, ekonomii i ochrony środowiska. Przypadek ten ujawnił trudność w transparentnym równoważeniu odmiennych interesów (inwestorów, interesów fiskalnych, jednostek samorządu terytorialnego oraz konstytucyjnie chronionych praw społeczności lokalnych). W tym kontekście raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2016 r.[710] stanowi ważne źródło do oceny, jak państwo i samorządy zarządzały tym konfliktem oraz jakie słabości instytucjonalne towarzyszyły rozwojowi lądowej energetyki wiatrowej. Zakres czasowy postępowań audytowych obejmował okres od 2008 do 2015 r.[711] W świetle ustaleń NIK proces zabezpieczenia interesów społeczności lokalnych przy budowie lądowych elektrowni wiatrowych obarczony był poważnymi dysfunkcjami, wynikającymi z nagminnego występowania konfliktów interesów oraz fasadowości procedur partycypacyjnych. Aż w 30% kontrolowanych gmin zidentyfikowano zjawiska o charakterze

[710] Najwyższa Izba Kontroli, *Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych*, nr ewid. 47/2016/D/15/502/KIN, Warszawa 2016, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,10551,vp,12880.pdf [dostęp: 26.01.2025].
[711] Tamże, s. 5.

korupcjogennym, tzn. wójtowie, radni, urzędnicy lub członkowie ich rodzin byli stronami lukratywnych umów na dzierżawę własnych gruntów pod inwestycje wiatrowe. Tego rodzaju powiązania decydentów w sposób skrajny podważały ich obiektywizm oraz wiarygodność postępowań mających na celu uzyskanie akceptacji społecznej na rzecz lokowania inwestycji[712]. Dodatkowo NIK zwrócił uwagę na mechanizmy konsultacji społecznych i dialogu z obywatelami. W jego ocenie działania te zostały sprowadzone do wysoce niewystarczającego minimum formalnego. Władze gminne rutynowo ograniczały akcję informacyjną do „sposobu zwyczajowo przyjętego", co w praktyce oznaczało wywieszanie mało widocznych obwieszczeń na urzędowych tablicach ogłoszeń. Skutkowało to drastycznie niską frekwencją podczas dyskusji publicznych, co organy samorządowe błędnie i bezpodstawnie interpretowały jako milczącą akceptację budowy farm wiatrowych[713]. Gdy mieszkańcy dowiadywali się o skali i uciążliwości przedsięwzięcia na późnym etapie realizacji, wybuchały gwałtowne protesty, które opóźniały procesy inwestycyjne i generowały wysokie koszty ekonomiczno-społeczne[714]. Stwierdzono także brak systemowych instrumentów finansowych, które kompensowałyby mieszkańcom uciążliwości wizualne i akustyczne[715].

W 2016 r. ustalenia NIK były punktem odniesienia dla polityków, ponieważ przeniosły spór o lądowe farmy wiatrowe z poziomu lokalnych konfliktów na poziom systemowej diagnozy nieprawidłowości. Kontekst polityczny – wybory parlamentarne w październiku 2015 r. i wynikająca z nich zmiana rządu – stworzył warunki do podjęcia działań ustawodawczych w tej kwestii. Lądowa energetyka wiatrowa pozostawała jednym z najbardziej polaryzujących tematów polityki energetycznej, ponieważ dotyczyła zarazem kierunku polskiej polityki klimatyczno-energetycznej, kształtu ładu przestrzennego, relacji między inwestorami a lokalnymi społecznościami, zakresu autonomii samorządów oraz granic dopuszczalnej ingerencji państwa w prawo własności i procesy rozwoju lokalnego (w samorządach).

Prace nad ustawą o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz debata parlamentarna podczas 19. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, obradującego w dniach 18–20 maja 2016 r., sprawiły, że wcześniejsze głównie lokalne konflikty wokół farm wiatrowych zostały przeniesione na poziom ogólnokrajowy.

Rząd Beaty Szydło uzasadniał projekt przede wszystkim potrzebą ochrony zdrowia i jakości życia mieszkańców. Wskazywał na deficyty w dotychczasowych konsultacjach społecznych oraz na ryzyko nadużyć w procesie lokalizacyjnym farm wiatrowych. Ówczesna

[712] Tamże, s. 25–26.
[713] Tamże, s. 27.
[714] Tamże, s. 25–27.
[715] Tamże, s. 29.

opozycja koncentrowała swoją krytykę na wymiarze gospodarczym, głównie na ryzyku zamrożenia inwestycji, zagrożeniu dla miejsc pracy oraz konsekwencjach dla realizacji unijnych zobowiązań w zakresie OZE. Narracja strony rządowej opierała się na strategii delegitymizacji stanu zastanego. Sytuacja sprzed ustawy opisywana jest jako chaos, wolnoamerykanka i patologia.

Poseł Grzegorz Schreiber (PiS), przedstawiając jako sprawozdawca komisji projekt ustawy, uzasadniał zaproponowane regulacje zagrożeniem dla zdrowia ludzi i zwierząt, wprowadzając do oficjalnego uzasadnienia pojęcia takie jak infradźwięki czy migotanie cienia. Równocześnie odwołał się do raportu NIK jako dowodu potwierdzającego nieprawidłowości dotychczasowego systemu[716].

Również posłanka Anna Paluch (PiS) argumentowała, że przyjęcie nowej ustawy jest odpowiedzią na nieprawidłowości na szczeblu samorządowym. Stygmatyzowała inwestycje wiatrowe, mówiąc: „przypomnę raport Najwyższej Izby Kontroli z 2014 r. (...), ok. 1/3 lokalizacji tych inwestycji jest na gruntach należących do osób pełniących ważne funkcje w organach właściwych miejscowo gmin: wójtów, burmistrzów i radnych”[717]. Poseł Jan Mosiński (PiS) wprowadził do dyskusji syndrom turbin wiatrowych, ujmując ochronę zdrowia jako fundamentalne uzasadnienie postulowanych zmian. W skierowanym do ministra pytaniu stwierdził: „Jak wykazują liczne badania, nawet naukowe, w państwach, gdzie już od nastu lat funkcjonują siłownie wiatrowe, powstał syndrom turbin wiatrowych – wyjątkowo groźne zjawisko wpływające negatywnie na zdrowie, powodujące bezsenność, depresję, a w konsekwencji choroby, takie jak choroby układu krążenia, nowotwory”[718]. Sprzeciw wobec ustawy jest równoznaczny z lekceważeniem zdrowia mieszkańców.

Posłanka Małgorzata Chmiel (PO) posłużyła się odniesieniem do norm zachodnioeuropejskich, przedstawiając polskie rozwiązanie jako odejście od przyjętych standardów. Wskazywała: „We Francji minimalna odległość elektrowni wiatrowej od zabudowań mieszkalnych wynosi 500 m, w Austrii między 500 a 1000 m, niezależnie od wysokości. U nas proponuje się ok. 2 km”[719]. Wypowiedź Chmiel wpisuje się w narrację, w której energetyka wiatrowa jest przeciwstawiana węglowi jako źródłu zanieczyszczeń i kosztów zdrowotnych, co ujawnia retoryczne pytanie o „dymiące kominy”. Posłanka odwróciła również sens argumentu o ochronie mieszkańców. Przyjęła, że ustawa stanowi daleko idącą

[716] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sprawozdanie stenograficzne z 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 18 maja 2016 r.*, Warszawa 2016, s. 75, dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term8/proceedings/19/2016-05-18/transcripts/pdf [dostęp: 18.04.2026].
[717] Tamże, s. 77.
[718] Tamże, s. 88.
[719] Tamże, s. 78.

ingerencję państwa w prawo własności. W tej narracji poszkodowanymi stają się właściciele gruntów i nieruchomości znajdujących się w zasięgu strefy oddziaływania, którym regulacja ogranicza możliwość zabudowy i korzystania z ich własności: „Art. 4 tego projektu mówi, że odległość (...) ma być równa lub większa od dziesięciokrotności jej wysokości (...). Przepis ten zamrozi realizację nowych inwestycji wiatrowych, a w przypadku już istniejących wykluczy z możliwości zabudowy mieszkaniowej olbrzymią liczbę działek, często prywatnych”[720]. Posłanka budowała swoją argumentację, opierając się na trzech zarzutach: nieproporcjonalności przepisu, naruszenia prawa własności oraz odstąpienia od zachodnioeuropejskiej praktyki regulacyjnej.

Poseł Michał Stasiński (Nowoczesna) zakwestionował spójność uzasadnienia do ustawy, wskazując na selektywne powoływanie się przez rząd na protesty społeczne. Sformułował przy tym pytanie o konsekwencję takiego podejścia: „Czy (...) w ślad za protestami będziecie państwo w tej kadencji Sejmu uchwalać ustawy, które zablokują możliwość budowy dróg, mostów, autostrad, spalarni śmieci (...)? Dlaczego nie zablokowaliście państwo budowy tarczy antyrakietowej (...)”[721].Według posła rząd uwzględnia głos protestujących wyłącznie wówczas, gdy wpisuje się on w uprzednio przyjętą linię polityczną.

Debata sejmowa nie doprowadziła do zbliżenia stanowisk. 20 maja 2016 r. Sejm uchwalił ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Ustawa została przyjęta przez Sejm stosunkiem głosów 239 za, 147 przeciw, przy 16 wstrzymujących się[722].

Podsumowując, analiza debaty z 19. posiedzenia Sejmu VIII kadencji nad projektem ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych dowodzi, że spór polityczny wykraczał poza techniczne kryteria lokalizacji turbin. U jego podstaw leżał głębszy konflikt o legitymizację transformacji energetycznej oraz o zakres dopuszczalnych narzędzi prawnych w tej dziedzinie.

Według PiS ustawa była odpowiedzią na zaniedbania i patologie w procesie lokalizacji farm wiatrowych. Energetykę wiatrową przedstawiano jako sektor generujący konflikty społeczne, zagrożenia zdrowotne i korupcję na poziomie samorządowym. Raport NIK był w debacie przywoływany przede wszystkim w funkcji dezawuującej. Służył podważaniu wiarygodności całego sektora, a nie budowaniu skutecznych mechanizmów kontroli i

[720] Tamże.
[721] Tamże, s. 80.
[722] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Posiedzenie 19. Sejmu RP VIII kadencji – głosowanie nr 94, 20.05.2016, pkt 9 porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji o poselskim projekcie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych – głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy w brzmieniu z druku nr 365 wraz z przyjętymi poprawkami*, Warszawa, 20.05.2016, dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term8/votings/19/94/pdf [dostęp: 01.03.2026].

planowania przestrzennego. Inwestycje wiatrowe w wypowiedziach parlamentarzystów były łączone z zarzutami o nieprawidłowości i korupcję, co służyło legitymizowaniu zaostrzenia regulacji. Technologie OZE przedstawiano jako rozwiązania zewnętrzne i narzucone, co uruchamiało narrację o zależności i peryferyjności. W rezultacie dyskusja o technicznych kryteriach lokalizacji turbin została powiązana z narracją o ochronie wspólnot lokalnych przed podmiotami zewnętrznymi (inwestorami i kapitałem).

Ocena rozwiązania legislacyjnego według ugrupowań opozycyjnych (PO i Nowoczesnej) odnosiła się do nadmiernych restrykcji. W ich ocenie ustawa blokowała rozwój całej branży wiatrowej, co groziło niewywiązaniem się Polski z unijnych zobowiązań w zakresie OZE. Krytykowano ustawę jako naruszającą prawa właścicieli gruntów i nieruchomości. Prawo miało również dyskryminować energetykę wiatrową w porównaniu z innymi źródłami energii. Opozycja postulowała kompromis uwzględniający interesy wszystkich stron, którego rząd jej zdaniem nie podjął.

W konsekwencji debata z maja 2016 r. nad tzw. ustawą 10H stała się punktem odniesienia dla późniejszych sporów o kształt polskiej polityki energetycznej. Wymogi odległościowe skutkowały wieloletnim zahamowaniem inwestycji wiatrowych i zmniejszeniem dostępności energii z tego źródła.

W odniesieniu do krajowego celu ogólnego w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. dla Polski przyjęto wartość docelową na poziomie 15%. W tabeli nr 20 zaprezentowano zestawienie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2005 r. wraz z odpowiadającymi im krajowymi wartościami docelowymi wyznaczonymi na 2020 r. dla państw UE. Zaprezentowane dane umożliwiają analizę porównawczą punktów wyjścia poszczególnych państw członkowskich oraz skali wymaganego wzrostu udziału OZE w horyzoncie czasowym strategii Europa 2020.

Tabela 20. Krajowe cele ogólne dotyczące udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.

Państwo	Udział w 2005 r. (%)	Docelowy udział w 2020 r. (%)
Belgia	2,2	13
Bułgaria	9,4	16
Republika Czeska	6,1	13
Dania	17	30
Niemcy	5,8	18
Estonia	18	25
Irlandia	3,1	16
Grecja	6,9	18
Hiszpania	8,7	20

Francja	10,3	23
Włochy	5,2	17
Cypr	2,9	13
Łotwa	32,6	40
Litwa	15	23
Luksemburg	0,9	11
Węgry	4,3	13
Malta	0	10
Niderlandy	2,4	14
Austria	23,3	34
Polska	7,2	15
Portugalia	20,5	31
Rumunia	17,8	24
Słowenia	16	25
Republika Słowacka	6,7	14
Finlandia	28,5	38
Szwecja	39,8	49
Wielka Brytania	1,3	15

Źródło: *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE*.

Proces osiągania 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto przebiegał w warunkach silnego uzależnienia gospodarki od paliw kopalnych oraz starzejącej się infrastruktury wytwórczej. Działania podejmowane przez Polskę charakteryzowały się dużą dynamiką zmian w prawodawstwie oraz stałym napięciem między zaleceniami a ocenami Komisji Europejskiej.

Ustawa o odnawialnych źródłach energii stanowiła odpowiedź na unijne ramy prawne określone w dyrektywie 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. (tzw. RED I). Był to pierwszy unijny akt prawny, który w sposób kompleksowy i wiążący wyznaczył państwom członkowskim cele dotyczące udziału OZE. Dla Polski ustanowiono obowiązek osiągnięcia 15% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto oraz co najmniej 10% udziału OZE w sektorze transportu do 2020 r.

Celem dyrektywy RED 1 było stworzenie warunków sprzyjających zwiększaniu udziału energii z OZE, m.in. poprzez uproszczenie regulacji i eliminację barier. Państwa członkowskie uzyskały pewną elastyczność w realizacji tych obowiązków, co pozwalało im decydować, czy większy nacisk położą na energię elektryczną, ogrzewanie i chłodzenie, czy też transport. Implementacja tych zapisów w polskim porządku prawnym wymagała odejścia od rozproszonych regulacji zawartych w ustawie Prawo energetyczne z 1997 r. na rzecz specjalnego aktu prawnego, co zapoczątkowało długoletni i burzliwy proces legislacyjny.

W okresie 2011–2015 powstawały kolejne projekty (grudzień 2011 r., lipiec 2012 r., listopad 2013 r.), które wielokrotnie się zmieniały, a nawet były całkowicie odrzucane. W międzyczasie, w 2013 r., uchwalono tzw. mały trójpak jako rozwiązanie tymczasowe.

Kacper Szulecki określił proces legislacyjny dotyczący energii odnawialnej w Polsce mianem opery mydlanej. Metafora ta trafnie oddaje niestabilność prawną, która stanowiła jedną z dominujących cech tego procesu. Legislacja charakteryzowała się nieustannym inicjowaniem kolejnych projektów ustaw i dokumentów planistycznych. Następnie podlegały one wielokrotnym zmianom. Za Szuleckim należy przyjąć, że polityka energetyczna miała wyraźnie tymczasowy charakter, co bezpośrednio przekładało się na niepewność inwestycyjną. Jako przykład podaje on ustawę Prawo energetyczne z 1997 r., nowelizowaną aż 60 razy. Oznacza to, że zmieniano ją średnio co 4 miesiące, a jej objętość wzrosła dziesięciokrotnie[723].

Realizacja zobowiązań wynikających z celu 20-20-20 w obszarze udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto była stale monitorowana w ramach cyklu semestru europejskiego. Sprawy związane z ustawą o OZE, a tym samym z wdrożeniem dyrektywy 2009/28/WE wielokrotnie pojawiały się zarówno w dokumentach Komisji Europejskiej, jak i w kolejnych Krajowych Programach Reform. Stały się one istotnym elementem sprawozdawczości oraz polem sporów o tempo i sposób ich wdrażania.

Działania podejmowane przez Polskę w obszarze transformacji energetycznej były konsekwentnie poddawane krytycznej ocenie przez Komisję Europejską. Zastrzeżenia formułowane przez Komisję koncentrowały się przede wszystkim na strukturalnych słabościach krajowego systemu wdrożeniowego. Wskazywano w szczególności na opóźnienia w przyjmowaniu i uruchamianiu instrumentów formalnoprawnych, ograniczoną przewidywalność systemu wsparcia oraz zmienność koncepcji regulacyjnych, co utrudniało długofalowe planowanie. Na odrębną uwagę zasługuje także narastające napięcie między krajową logiką kształtowania mechanizmów regulacyjnych a standardami wynikającymi z unijnych ram prawnych.

W początkowym okresie narracja Komisji zdominowana była przez kwestię formalnego niewywiązywania się ze zobowiązań unijnych. W 2012 r. Komisja w sprawozdaniu krajowym podkreślała, że Polska musi zintensyfikować działania w celu wdrożenia dyrektywy RED 1. Opóźnienia te skutkowały wszczęciem postępowań w sprawie naruszenia przepisów[724].

---

[723] Kacper Szulecki, *Poland's Renewable Energy Policy Mix: European Influence and Domestic Soap Opera*, dz. cyt., s. 1–5.

[724] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015*, SWD(2012) 323 final, Bruksela, 30.05.2012, CELEX: 52012SC0323, s. 21–22.

Komisja zwracała uwagę, że pomimo przedstawienia projektu ustawy przez Ministerstwo Gospodarki w grudniu 2011 r. postępy są ograniczone, a Polska musi podjąć „znaczne wysiłki", by wejść na ścieżkę realizacji celu 15%[725].

Z perspektywy prawa unijnego brak transpozycji omawianej dyrektywy w wymaganym terminie stanowił naruszenie zobowiązań traktatowych, w szczególności tych wynikających z art. 288 TFUE, który określa wiążący charakter dyrektyw co do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, oraz z art. 4 ust. 3 TUE ustanawiającego zasadę lojalnej współpracy. W styczniu 2011 r. Komisja przesłała wezwanie do usunięcia uchybienia, w marcu 2012 r. wystosowała uzasadnioną opinię[726], zaś w marcu 2013 r. wniosła do Trybunału sprawę w związku z całkowitym brakiem transpozycji. Na mocy art. 260 ust. 3 TFUE za brak transpozycji zaproponowano pierwotnie karę pieniężną w wysokości 133 228,80 euro za każdy dzień. W trakcie postępowania przed Trybunałem Polska dokonała transpozycji części przepisów dyrektywy. W konsekwencji Komisja ograniczyła zakres wniosku do zobowiązań, które nie zostały jeszcze zrealizowane, i zmniejszyła proponowaną wysokość kary do 61 380 euro za dzień[727]. W komunikacie prasowym Komisji Europejskiej dotyczącym egzekwowania przepisów o energii odnawialnej komisarz ds. energii Günther Oettinger stwierdzał: „jesteśmy zdecydowani osiągnąć nasze cele w zakresie energii i klimatu do 2020 r. Dlatego kluczowe jest egzekwowanie przepisów dotyczących energii odnawialnej we wszystkich państwach członkowskich. Odnawialne źródła energii są odpowiedzią na globalne zmiany klimatu, wspierają europejski wzrost gospodarczy oraz wzmacniają bezpieczeństwo dostaw energii"[728]. Komisja ostatecznie odstąpiła od dalszego dochodzenia kary, ponieważ po notyfikacji pełnej transpozycji przez Polskę (29 stycznia 2015 r.) zniknęła przesłanka do prowadzenia sporu. Celem skargi było wymuszenie wdrożenia dyrektywy, a nie ukaranie państwa po fakcie. W konsekwencji Komisja zamknęła postępowanie naruszeniowe i wycofała sprawę z Trybunału (26 lutego 2015 r.)[729].

---

[725] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015*, SWD(2012) 323 final, Bruksela, 30.05.2012, CELEX: 52012SC0323, s. 21–22, 27.

[726] Uzasadniona opinia to formalny drugi etap procedury naruszeniowej prowadzonej przez Komisję Europejską przeciwko państwu członkowskiemu za niewykonanie prawa UE zgodnie z art. 258 TFUE.

[727] European Commission, *Energy: Commission Withdraws Court Case against Poland for Failing to Transpose EU Rules*, IP/15/4499, Brussels, 26.02.2015, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_15_4499 [dostęp: 26.01.2025].

[728] European Commission, *Renewable Energy: Commission Refers Poland and Cyprus to Court for Failing to Transpose EU Rules*, IP/13/259, Brussels, 21.03.2013, dostępne w: https://energy.ec.europa.eu/document/download/6cbebebc-0bd6-466d-a1fb-8e6d25a77849_en?filename=IP-13-259_EN.pdf [dostęp: 26.01.2026].

[729] European Commission, *February Infringements Package: Main Decisions*, MEMO/15/4489, Brussels, 26.02.2015, dostępne w:

Polska w KPR 2012[730] zobowiązała się do podjęcia konkretnych działań legislacyjnych. Jednymi z kluczowych zadań do realizacji w latach 2012–2013 były m.in. przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz przyjęcie projektu nowelizacji ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych[731]. Rząd uzasadniał te działania koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2009/28/WE oraz realizacją celu wzrostu udziału OZE do 2020 r.

W kolejnych latach dyskusja pomiędzy polskim rządem a Komisją Europejską zdominowana była przez kwestie związane z barierami administracyjnymi i nieefektywnością ówczesnego systemu wsparcia. W 2013 r. Komisja Europejska wskazywała na konieczność szybszego usunięcia barier niezwiązanych z kosztami dla rozwoju energii odnawialnej, zwłaszcza w sektorze energii elektrycznej. Ponownie zwrócono uwagę na brak wdrożenia ustawy o energii odnawialnej[732].

Polska w KPR 2013[733] raportowała prace nad tzw. trójpakiem energetycznym, który miał kompleksowo uregulować rynek. Proces ten jednak uległ znacznemu wydłużeniu. Koncepcja trójpaku energetycznego stanowiła w tamtym okresie oś działań legislacyjnych rządu (takich jak uporządkowanie rynku energii oraz implementacja dyrektyw unijnych, w tym dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii)[734]. W jego skład wchodziły projekty nowej ustawy Prawo energetyczne, ustawy Prawo gazowe oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii. W związku z wydłużającymi się pracami i dyskusjami nad poszczególnymi ustawami zdecydowano o rozpoczęciu prac nad nowelizacją obowiązującej ustawy Prawo energetyczne. Celem tych działań miało być zapobieżenie powstaniu luki czasowej w ówczesnym systemie wsparcia wytwarzania ciepła i energii elektrycznej w technologii wysokosprawnej kogeneracji[735].

Do 2014 r. Komisja Europejska konsekwentnie formułowała krytyczne oceny wdrażanych rozwiązań. Podnoszono, że system zielonych certyfikatów okazał się instrumentem nieefektywnym. Ukształtowany poziom cen nie zapewniał producentom energii

---

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_15_4489/MEMO_15_4489_EN.pdf [dostęp: 26.01.2025].

[730] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013*, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r., Warszawa 2012.

[731] Tamże, s. 16.

[732] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016*, SWD(2013) 371 final, Bruksela, 29.05.2013, CELEX: 52013SC0371, s. 26.

[733] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014*, przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 r., Warszawa 2013.

[734] Tamże, s. 31.

[735] Tamże.

ze źródeł OZE wystarczającej rekompensaty poniesionych nakładów, co skutkowało ograniczonym zainteresowaniem inwestycyjnym[736].

Istotny przełom w krajowym otoczeniu prawnym nastąpił w 2015 r. W lutym tego roku uchwalono ustawę o odnawialnych źródłach energii, a jej zasadniczym założeniem było odejście od dotychczasowego systemu zielonych certyfikatów na rzecz mechanizmów wsparcia opartych na systemie aukcyjnym, uznawanym za bardziej przejrzysty i efektywny kosztowo. Zmiana ta miała usprawnić realizację celów ilościowych wynikających z „Polityki energetycznej Polski do 2030 r." oraz wzmocnić przewidywalność otoczenia regulacyjnego dla inwestorów[737].

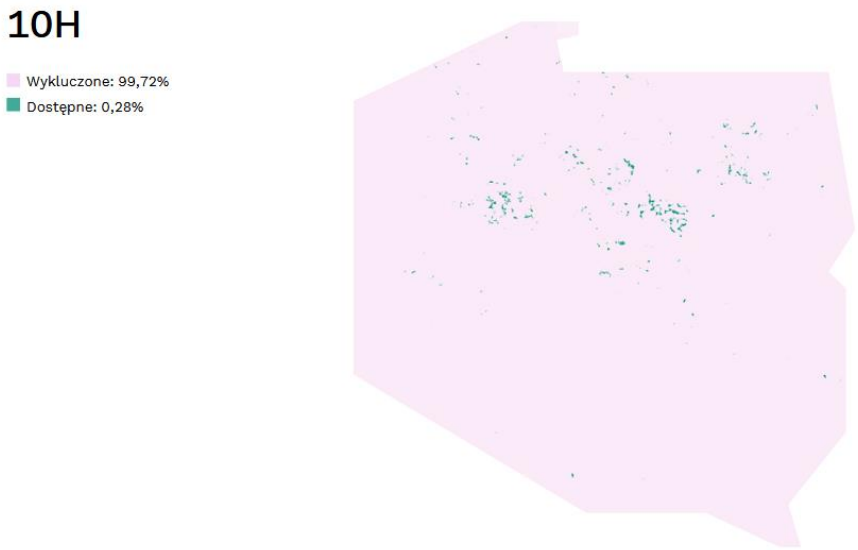
Dodatkowo przewidziano instrumenty finansowe wdrażane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Programy takie jak „Bocian" i „Prosument" miały pełnić rolę operacyjnych narzędzi realizacji celów OZE, przenosząc unijne wskaźniki ilościowe na poziom krajowy (impulsy inwestycyjne). Jednocześnie rozszerzały grono podmiotów zaangażowanych w transformację (m.in. przedsiębiorców, gospodarstw domowych i JST) oraz wzmacniały zdolność Polski do wykazania konkretnych działań w ramach cyklu semestru europejskiego[738]. Ważnym elementem wsparcia energetyki odnawialnej były środki z polityki spójności UE. W perspektywie budżetowej na lata 2014–2020 na wspieranie wytwarzania i dystrybucji energii z OZE zaplanowano co najmniej 800 mln euro w regionalnych programach operacyjnych oraz 300 mln euro w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko[739].

W tym samym roku po przeprowadzeniu oceny Komisja Europejska uznała transpozycję dyrektywy dotyczącej odnawialnych źródeł energii za zakończoną i kompletną[740].

Po zmianie rządu w 2015 r. przyjęto nowelizację ustawy o OZE, odroczono wejście w życie kluczowych przepisów dotyczących aukcji do lipca 2016 r.[741] Komisja Europejska zareagowała na to krytycznie, wskazując na niepewność inwestycyjną i brak informacji co do terminu pierwszych aukcji. Wyraziła wątpliwość co do skuteczności systemu aukcyjnego w

[736] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.*, SWD(2014) 422 final, Bruksela, 02.06.2014, CELEX: 52014SC0422, s. 30, 38, 41.
[737] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2015/2016*, przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2015 r., Warszawa 2015, s. 37.
[738] Tamże, s. 38.
[739] Tamże.
[740] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r.*, SWD(2015) 40 final, Bruksela, 26.02.2015, CELEX: 52015SC0040, s. 39.
[741] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020". Aktualizacja 2016/2017*, przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2016 r., Warszawa 2016, s. 39.

stymulowaniu inwestycji[742]. Sytuacja uległa drastycznemu pogorszeniu w okresie 2016–2017, co znalazło odzwierciedlenie w bardzo surowych ocenach Komisji. Rząd przyjął ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (tzw. ustawę odległościową). Wprowadziła ona restrykcyjną zasadę 10H[743], która de facto zablokowała powstanie nowych farm wiatrowych na lądzie. Oszacowano, że wskutek przyjęcia ustawy wyłączono blisko 99% obszaru Polski z inwestycji wiatrowych[744]. Rysunek nr 3 ilustruje skutki zastosowania zasady 10H dla lokalizacji lądowych elektrowni wiatrowych. Obszary potencjalnie dostępne mają charakter punktowy i są silnie rozproszone.



Rysunek 3. Dostępność terenów pod inwestycje wiatrowe przed liberalizacją zasady 10H

Źródło: P. Czyżak, M. Sikorski, A. Wrona, *Wiatr w żagle. Zasada 10H a potencjał lądowej energetyki wiatrowej w Polsce*, s. 8.

W 2017 r. Komisja Europejska sformułowała jedną z najostrzejszych ocen spośród wszystkich dotychczas analizowanych dokumentów. Stwierdziła, że doszło do wyraźnego

[742] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2017 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2017) 86 final, Bruksela, 22.02.2017, CELEX: 52017SC0086, s. 46–47.

[743] *Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, Dz.U. 2024, poz. 317, art. 4 ust. 1 i 4 w zw. z art. 2 pkt 3. Zasada 10H oznacza, że zgodnie z art. 4 ust. 1 odległość elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, chyba że plan miejscowy określa inną odległość, wyrażoną w metrach, jednak nie mniejszą niż 700 m; z kolei zgodnie z art. 4 ust. 4 odległość budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej od elektrowni wiatrowej wynosi nie mniej niż 700 m, zaś przez całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej należy rozumieć wysokość mierzoną od poziomu gruntu do najwyższego punktu tej elektrowni przy maksymalnym wzniesieniu łopaty wirnika, z uwzględnieniem części budowlanej i urządzeń technicznych (art. 2 pkt 3).

[744] Katarzyna Kojzar, *Wiatraki na lądzie wciąż zamrożone. 99,7% terenu Polski wyłączone spod inwestycji*, 23.06.2022, dostępne w: https://smoglab.pl/wiatraki-na-ladzie-zamrozone/ [dostęp: 20.02.2025].

pogorszenia warunków dla inwestycji w OZE, wskazując jako bezpośrednią przyczynę ustawę odległościową. Przepisy tej ustawy de facto uniemożliwiły lokalizację nowych farm wiatrowych. Komisja zakwestionowała również retroaktywny charakter wprowadzonych regulacji. Nowe wymogi administracyjne oraz zmiany w systemie opodatkowania dotknęły bowiem nie tylko projekty planowane, lecz także instalacje już funkcjonujące. W ocenie Komisji wejście w życie ustawy odległościowej spowodowało wymierne straty finansowe zarówno po stronie producentów energii realizujących inwestycje w nowe moce wytwórcze, jak i instytucji finansowych zapewniających ich finansowanie[745].

Rząd polski w KPR z 2018 r. przedstawił szereg działań legislacyjnych i programowych mających na celu przełamanie impasu w rozwoju i przyspieszenie realizacji założeń OZE. Dokonując diagnozy, uznano, że dotychczasowe regulacje miały negatywny wpływ na ich realizację oraz bezpieczeństwo energetyczne (w wymiarze krajowym i lokalnym)[746]. W propozycjach legislacyjnych Polska zobowiązała się do istotnych korekt, tzn. podatek od nieruchomości miał objąć ponownie elementy budowlane zamiast całej instalacji z turbiną (wycofanie się z regulacji z 2016 r., które znacząco zwiększyły koszty farm wiatrowych). Zaplanowano również przywrócenie ważności dotychczasowych pozwoleń na budowę farm wiatrowych[747]. Kolejna zmiana miała dotyczyć działań na rzecz powstawania i funkcjonowania lokalnych inicjatyw poprzez zmianę definicji spółdzielni energetycznych oraz doprecyzowanie zakresu ich działalności[748]. Następnym rozwiązaniem miało być uruchomienie aukcji sprzedaży energii elektrycznej. Oszacowano, że dzięki tym aukcjom oraz nowym systemom taryfowym (FIT/FIP) udział energii z OZE wzrośnie w 2018 r. do ponad 13%[749].

W raporcie TPA Horwath dla PSEW opisano skutki dla sektora energetycznego wprowadzenia tzw. ustawy odległościowej. Można je podzielić na trzy obszary, tj. wzrost kosztów wytwarzania energii, wymuszoną zmianę struktury paliwowej (miksu energetycznego) oraz długoterminowy problem z odtworzeniem mocy wytwórczych. Koszt wytworzenia energii wzrasta z ok. 340 zł/MWh (wiatr) do 400 zł/MWh (inne technologie), co oznacza dopłatę rzędu 60 zł do każdej MWh. Wydatki te stanowią realne straty dla gospodarki narodowej. Koszty

[745] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2017 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, dz. cyt., s. 39–40.
[746] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, przyjęty przez Radę Ministrów 23 kwietnia 2018 r., Warszawa 2018, s. 84.
[747] Tamże.
[748] Tamże, s. 42.
[749] Tamże, s. 41.

rosną lawinowo w miarę oddawania nowych droższych mocy (2018 r. – strata ok. 98 mln zł; 2019 r. – strata ok. 281 mln zł; 2020 r. – strata ok. 362 mln zł)[750].

W kolejnych latach Komisja Europejska podtrzymywała krytyczne stanowisko wobec warunków rozwoju OZE. Nowe przepisy miały uniemożliwiać rozwój najtańszej technologii odnawialnych źródeł energii, jaką była wtedy energetyka wiatrowa. Według Komisji ustawa 10H skutkowała spowolnieniem inwestycji i realnym zagrożeniem nieosiągnięcia celu na 2020 r. oraz wstrzymaniem wielu projektów inwestycyjnych. W rezultacie w 2018 r. Komisja oceniła, że osiągnięcie celu 15% jest zagrożone, ponieważ inwestycje w nowe moce wytwórcze uległy znacznemu spowolnieniu[751].

W związku z odnotowanym spadkiem udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2017 r. (wyniósł on 10,9%, co oznaczało spadek o 0,4 p.p. w porównaniu z 2016 r.)[752] przygotowano nowelizację ustawy o OZE, której nadrzędnym celem było techniczne umożliwienie przeprowadzenia aukcji w 2019 r., tak aby zniwelować lukę w produkcji energii. W okresie od 2019 r. wykazano, że w celu osiągnięcia założonego udziału OZE należy zwiększyć tempo wzrostu jego udziału do poziomu 1,37 p.p. rocznie[753]. Rząd zapowiedział również zmiany służące usunięciu barier administracyjnych dla najmniejszych wytwórców (uproszczenia procedur dla gospodarstw domowych, które planują inwestycje w instalacje fotowoltaiczne)[754].

W 2019 r. Komisja Europejska ponownie wyraziła obawy, stwierdzając, że istnieje ryzyko, iż Polska nie osiągnie celu na 2020 r. dotyczącego udziału OZE[755]. Realizację zaleceń dotyczących inwestycji w energię odnawialną oceniono jako ograniczoną[756], a potencjał energii słonecznej pozostawał w dużej mierze niewykorzystany[757].

Wyjątkowy kontekst polityczny i epidemiologiczny towarzyszący opracowaniu KPR z 2020 r., przypadającemu na szczyt pierwszej fali pandemii COVID-19, przesądził o zmianie

---

[750] TPA Horwath Horodko Audit Sp. z o.o., *Wybrane efekty wstrzymania inwestycji w sektorze lądowej energetyki wiatrowej*, Warszawa 2016, s. 10–12, dostępne w: https://www.psew.pl/wp-content/uploads/2024/04/Raport-TPA-Horwath-Wybrane-efekty-wstrzymania-inwestycji-w-sektorze-ladowej-energetyki-wiatrowej-Maj-2016.pdf [dostęp: 26.01.2026].

[751] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, przyjęty przez Radę Ministrów 23 kwietnia 2018 r., Warszawa 2018, s. 46.

[752] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2019/2020*, przyjęty przez Radę Ministrów 24 kwietnia 2019 r., Warszawa 2019, s. 38.

[753] Tamże.

[754] Tamże, s. 52.

[755] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2019. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy Europejski semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2019) 1020 final, Bruksela, 27.02.2019, EUR-Lex, CELEX: 52019SC1020, s. 6.

[756] Tamże, s. 4.

[757] Tamże, s. 44.

jego funkcji. Z instrumentu koordynacji reform strukturalnych stał się dokumentem podporządkowanym logice zarządzania kryzysowego.

Rząd polski przewidywał, że pandemia wywoła negatywny szok podażowo-popytowy. W scenariuszu makroekonomicznym założono, że w 2020 r. PKB Polski obniży się o 3,4%, co byłoby pierwszym spadkiem od początku lat 90.[758]

Przeprowadzone w 2019 r. aukcje pozwoliły na zakontraktowanie znacznych wolumenów energii, głównie z wiatru i fotowoltaiki (ponad 90 TWh, w tym ponad 77 TWh zakontraktowanych w instalacjach wykorzystujących energię wiatru na lądzie oraz ok. 12 TWh w instalacjach wykorzystujących energię promieniowania słonecznego). Na 2020 r. zaplanowano sprzedaż energii elektrycznej wyprodukowanej w nowych instalacjach OZE, dzięki czemu miały powstać m.in. elektrownie wiatrowe na lądzie o mocy ok. 800 MW oraz elektrownie fotowoltaiczne o mocy ok. 1,5 GW.

Równolegle wzmocniono rolę energetyki prosumenckiej, wprowadzono ulgi termomodernizacyjne oraz ułatwienia dla spółdzielni energetycznych. W dokumencie wymieniono również szereg komplementarnych programów, które miały stymulować rozwój OZE w różnych sektorach gospodarki w ramach strategii inwestycyjnej. Wśród nich znalazł się m.in. program „Agroenergia" z budżetem 200 mln zł, adresowany do rolników indywidualnych i przeznaczony na budowę źródeł OZE, w tym biogazowni i małych elektrowni wodnych, a także magazynów energii. Kolejnym instrumentem był program „Energia Plus" o wartości 4 mld zł, skierowany do przedsiębiorców. Jego celem było wspieranie inwestycji w zmniejszenie zużycia surowców, w tym budowę własnych źródeł OZE i kogeneracji. Wprowadzono też program „Mój Prąd" z budżetem 1 mld zł. Jego mechanizm finansowy oparto na systemie bezzwrotnych dotacji.

Ponadto za priorytet uznano rozwój morskiej energetyki wiatrowej (*offshore*), która miała wywrzeć decydujący wpływ na realizację przez Polskę celów w zakresie OZE w perspektywie 2030 r. Założono, że energia produkowana w morskich farmach wiatrowych na Bałtyku zostanie włączona do krajowego bilansu energetycznego w 2025 r. Zapowiedziano przyjęcie specjalnej ustawy (ustawy *offshore*) w II/III kwartale 2020 r.[759]

Ocena końcowa w sprawozdaniu krajowym z 2020 r. pozostała sceptyczna. Komisja Europejska odnotowała, że w 2018 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w Polsce wyniósł 11,3%, co plasowało Polskę poniżej orientacyjnej ścieżki wynoszącej 12,3%[760]. Zauważono,

[758] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform. Aktualizacja 2020/2021*, przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2020 r., Warszawa 2020, s. 6.
[759] Tamże, s. 48–49.
[760] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2020. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy*

że ostatnie zmiany regulacyjne (w tym aukcje z lat 2018–2019) nadały pewien impuls lądowym farmom wiatrowym i fotowoltaice, ale wieloletnie zaniedbania i niestabilność prawa sprawiły, że osiągnięcie celu na 2020 r. stało się niezwykle trudnym wyzwaniem. Komisja odnotowała nowy system dotacji dla instalacji fotowoltaicznych i oceniła, że wraz z systemami wsparcia dla prosumentów poprawiają one perspektywy dla OZE[761].

Przykładem instrumentu przedstawianego w Krajowych Programach Reform jako element krajowej odpowiedzi na zobowiązania wynikające z unijnej agendy klimatyczno-energetycznej (w tym na cel w zakresie udziału OZE w końcowym zużyciu energii) był już wspomniany program „Mój Prąd". Został on przygotowany przez Ministerstwo Energii we współpracy z Ministerstwem Środowiska i ogłoszony 23 lipca 2019 r. Do jego głównych celów zaliczono zwiększenie produkcji energii z mikroźródeł fotowoltaicznych. Budżet przeznaczony na realizację programu wynosił 1 mld złotych. Wsparcie było kierowane do gospodarstw domowych (instalacji o 2–10 kW mocy zainstalowanej)[762]. Inicjatywę tę należy traktować jako bodziec finansowy obniżający barierę wejścia dla inwestycji w mikroinstalacje fotowoltaiczne, a tym samym jako instrument mobilizujący nowych uczestników procesu transformacji energetycznej – gospodarstwa domowe. Interwencja państwa miała na celu obniżenie kosztów i ryzyka inwestycyjnego oraz upowszechnienie prosumenckiej produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Program pełnił tym samym podwójną funkcję: instrumentu wdrożeniowego w obszarze OZE oraz narzędzia umożliwiającego rządowi dokumentowanie podjętych działań w ramach cyklu sprawozdawczego wobec instytucji unijnych.

W tabeli nr 21 przedstawiono skalę publicznego wsparcia OZE (fotowoltaiki) w ramach programu priorytetowego „Mój Prąd" w latach 2019–2020. Ujęto w niej nakłady finansowe (wypłacone dotacje) oraz dodatkową zdolność wytwarzania energii elektrycznej z OZE [MW], interpretowaną jako moc zainstalowaną mikroinstalacji objętych dofinansowaniem. Celem zestawienia jest pokazanie, w jakim stopniu instrument dotacyjny wpływał na przyrost mocy z ogniw fotowoltaicznych w Polsce w analizowanym okresie.

Europejski semestr 2020: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, SWD(2020) 520 final, Bruksela, 26.02.2020, EUR-Lex, CELEX: 52020SC0520, s. 53.

[761] Tamże, s. 20.

[762] Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Ruszył program „Mój Prąd"*, 05.09.2019, gov.pl, dostępne w: https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rusza-program-moj-prad [dostęp: 26.07.2025].

Tabela 21. Wkład programu „Mój Prąd" w przyrost mocy z fotowoltaiki w Polsce (2019–2020)

Rok	Wypłacone dotacje	Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej z OZE (MW)
2019	68 767 000	104,4
2020	489 646 000	520,2
Razem 2019–2020	558 413 000	624,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NFOŚiGW, *Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2019 roku*; NFOŚiGW, *Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2020 roku*.

W latach 2010–2020 Polska zwiększyła udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto z 9,28% do 16,13%, a więc formalnie osiągnęła cel 15% wyznaczony na 2020 r. Osiągnięty cel nie był jednak efektem linearnej i konsekwentnie wdrażanej strategii wynikającej jedynie z oddziaływania semestru europejskiego. Należy go wiązać z nakładaniem się kilku procesów: stopniowych reform i korekt instytucjonalnych, zmian w instrumentach wsparcia, oddziaływania czynników rynkowych i zewnętrznych oraz zmian metodologicznych w statystyce. Z jednej strony istotną rolę odgrywały kolejne działania legislacyjne i programowe podejmowane przez rząd, obejmujące nowelizacje ustawy o odnawialnych źródłach energii, rozbudowę systemu aukcyjnego oraz uruchamianie instrumentów wsparcia energetyki prosumenckiej. Z drugiej zaś realizacja celu OZE przebiegała w sposób nierównomierny, a interwencje kolejnych rządów ukierunkowane na jego osiągnięcie podejmowane były z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu wynikającego z przyjętych zobowiązań.

Z perspektywy europeizacji *top-down* istotne jest, że realizacja celu OZE przebiegała w warunkach systematycznej presji zewnętrznej ze strony instytucji UE. Coroczne raportowanie przez kolejne polskie rządy i oceny Komisji pełniły przy tym podwójną funkcję. Po pierwsze, utrzymywały problematykę OZE w krajowym dyskursie politycznym. Po drugie, miały funkcję legitymizacyjną, dostarczając decydentom uzasadnienie z zewnątrz dla działań mogących napotykać opór wewnątrz państwa. Równocześnie wpływu instytucji unijnych nie należy ograniczać wyłącznie do miękkiej koordynacji w ramach semestru, ponieważ ważną rolę odgrywały w nim instrumenty o charakterze twardym, np. obowiązki transpozycyjne wynikające z dyrektywy, stwierdzone opóźnienia we wdrażaniu oraz realna perspektywa wszczęcia postępowania naruszeniowego.

Na rezultat końcowy wpływały także czynniki inne niż mechanizmy instytucjonalne. Duże znaczenie miał spadek kosztów technologii odnawialnych, przede wszystkim fotowoltaiki (szczególnie w segmencie mikroinstalacji prosumenckich). Wpływ na wskaźnik miała również pandemia COVID-19, która w 2020 r. ograniczyła aktywność gospodarczą i zużycie paliw kopalnych, a tym samym poprawiła relację statystyczną udziału OZE. W fazie

końcowej istotną rolę odegrały też programy finansowe i inwestycyjne, ponieważ częściowo kompensowały wcześniejsze opóźnienia legislacyjne oraz słabości systemu wsparcia.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że skokowy wzrost wskaźnika pomiędzy 2019 a 2020 r. (2019 r. – 15, 4%, 2020 r. – 16,1%) wynikał m.in. ze zmian w sposobie obliczania wykorzystania biomasy do ogrzewania budynków. W raporcie Międzynarodowej Agencji Energetycznej wskazano, że dzięki dokładniejszym szacunkom do statystyk włączono większą ilość biomasy stałej (głównie drewna opałowego) zużywanej w gospodarstwach domowych, co statystycznie podniosło udział OZE[763].

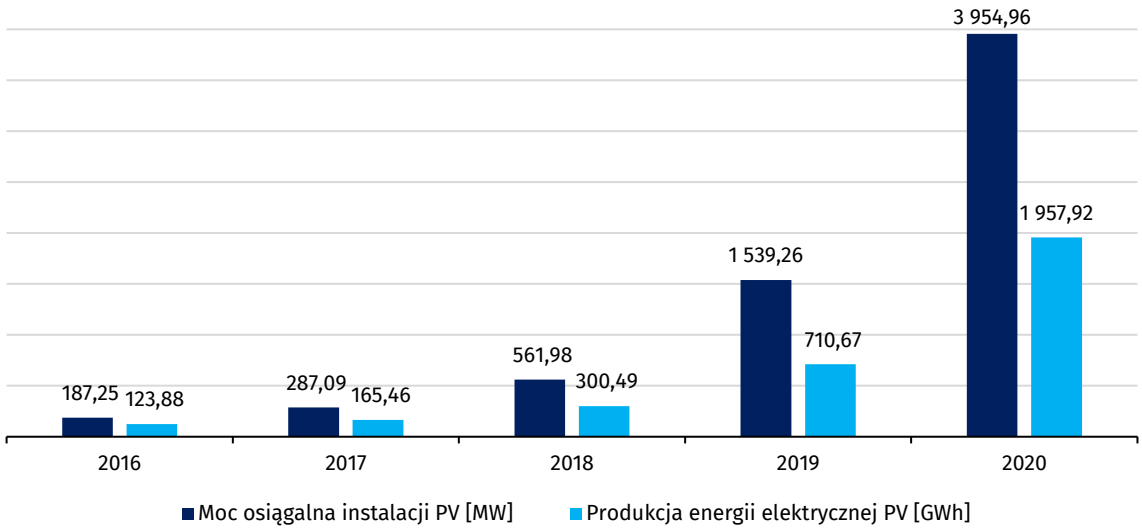
Kolejnym ważnym czynnikiem była pandemia COVID-19. Wskutek ograniczeń w przemieszczaniu zmniejszyła się aktywność transportowa, a tym samym popyt na niektóre paliwa, co obniżyło ich zużycie. Przykładem, który może zobrazować ten fakt, są dane przytoczone przez Eurostat. W kwietniu 2020 r. dostawy paliwa lotniczego typu naftowego spadły o ponad 80% w porównaniu z tym samym miesiącem w 2019 r., podczas gdy benzyna silnikowa odnotowała spadek o prawie 50%. Również olej gazowy i olej napędowy odnotowały spadek o 20% w tym samym okresie[764]. Opinię tę potwierdza Bartosz Wojciech Brożyński, który zwrócił uwagę na zależność pomiędzy drastycznym spadkiem ogólnego zapotrzebowania na energię a energią produkowaną z istniejących źródeł odnawialnych, zyskała ona bowiem większy udział procentowy w miksie energetycznym[765].

W analizowanym okresie również wsparcie finansowe projektów i inwestycji w OZE bez wątpienia zwiększyło zdolność inwestycyjną sektora i poszerzało grono beneficjentów transformacji energetycznej. Ważną funkcję pełniły m.in. instrumenty wdrażane przez instytucje krajowe, w tym programy NFOŚiGW. Równolegle istotną rolę odgrywały fundusze UE w perspektywie 2014–2020; za pośrednictwem programów zapewniono dodatkowe środki finansowe na wytwarzanie i dystrybucję energii z OZE[766]. Wsparcie publiczne przyczyniało się tym samym do przyspieszenia tempa uruchamiania inwestycji w odnawialne źródła energii. W 2020 r. w porównaniu z 2013 r. moc osiągalna w elektrowniach słonecznych (MW) oraz wyprodukowana przez nie energia elektryczna (GWh) wzrosły odpowiednio o 1 653 oraz 1 321

[763] International Energy Agency (IEA), *Poland 2022: Energy Policy Review*, Paris 2022, s. 21–22, dostępne w: https://iea.blob.core.windows.net/assets/b9ea5a7d-3e41-4318-a69e-f7d456ebb118/Poland2022.pdf [dostęp: 26.01.2026].
[764] Eurostat, *What a Difference a Year Makes – Impact of COVID-19 Pandemic on EU Energy Supply in 2020*, 06.05.2021, Eurostat, dostępne w: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210506-1 [dostęp: 26.01.2026].
[765] Bartosz Wojciech Brożyński, *Just Transition – the First Pillar of Poland's Energy Policy until 2040 – Legal, Economic and Social Aspects*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2022, t. 25, nr 2, s. 7, journals.pan.pl, dostępne w: https://journals.pan.pl/Content/124617/PDF/01-Bro%C5%BCy%C5%84ski.pdf [dostęp: 26.01.2026].
[766] Powiązane zostały z regułami kwalifikowalności, monitoringu i sprawozdawczości typowymi dla polityki spójności.

razy. Wzrost mocy osiągalnej oraz produkcji energii elektrycznej w elektrowniach fotowoltaicznych w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. wyniosły odpowiednio 157% i 176%. Dane te ilustruje wykres nr 12.

Wykres 12. Wzrost mocy osiągalnej i energii elektrycznej z ogniw fotowoltaicznych w Polsce w latach 2016–2020



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r.*, Informacje sygnalne, 16.12.2021, s. 5.

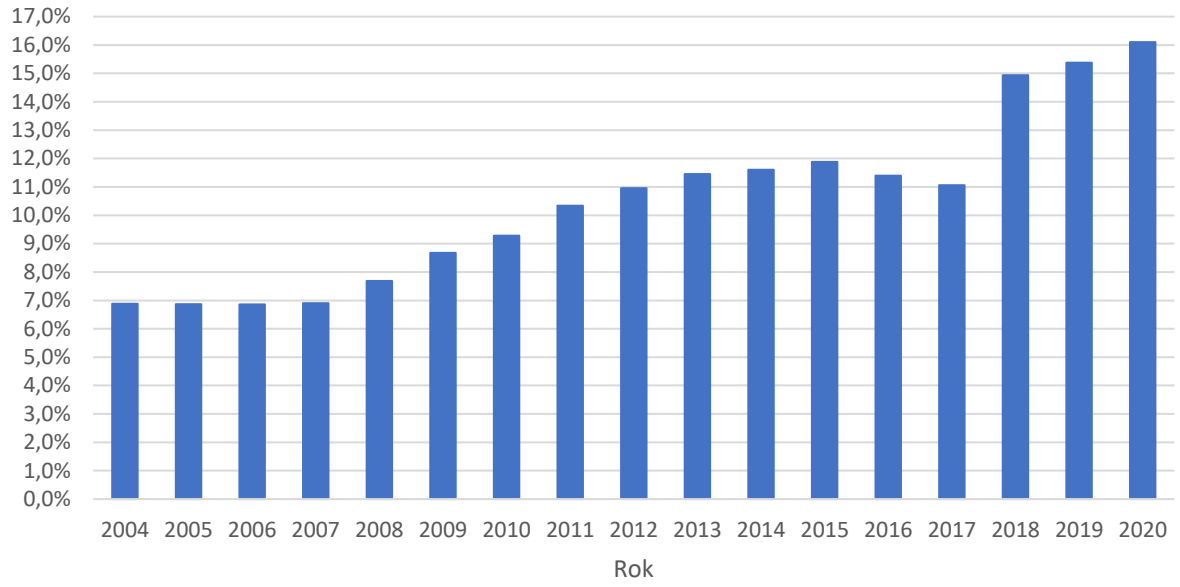
Andrzej Ancygier uważa, że bez presji ze strony UE Polska w ogóle nie rozwinęłaby polityki klimatycznej ani energetyki odnawialnej. W ocenie badacza polska polityka w tym zakresie nie wynikała z wewnętrznej troski o środowisko, lecz była efektem zewnętrznych bodźców politycznych. Zdaniem Ancygiera główną przyczyną nieefektywnego wdrażania prawa unijnego w Polsce była fundamentalna rozbieżność interesów między Brukselą a Warszawą. Rząd polski dążył do ochrony interesów konwencjonalnego sektora energetycznego (węglowego), podczas gdy Komisja Europejska promowała OZE[767].

Przyjęcie strategii Europa 2020 w 2010 r. przesądza o wyborze tego roku jako punktu odniesienia dla analizy dynamiki rozwoju OZE w badanym okresie. Zaprezentowany wykres nr 13 uwzględnia jednak szerszą perspektywę czasową, obejmującą lata 2004–2020. W 2010 r. udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce wynosił ok. 9,3%, po czym w kolejnych latach systematycznie wzrastał, osiągając ok. 11% w latach 2012–2013. W okresie 2014–2017 dynamika ta wyraźnie słabnie, a wskaźnik stabilizuje się w okolicach 11–12%, co było związane z barierami wdrożeniowymi. Jednocześnie od 2018 r. widoczny jest skokowy wzrost. W dłuższej perspektywie czasowej wskaźnik ten mimo okresowych spowolnień

[767] Zob. Andrzej Ancygier, *Poland and the European Climate Policy: An Uneasy Relationship*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW »e-Politikon«" 2013, nr 7, s. 76–93, dostępne w: https://bibliotekanauki.pl/articles/523117.pdf [dostęp: 07.02.2026].

utrzymuje trend wzrostowy, co stanowi empiryczne potwierdzenie postępu w realizacji celu OZE.

Wykres 13. Udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w latach 2004–2020



Źródło: opracowanie na podstawie: Eurostat, *Share of Renewable Energy in Gross Final Energy Consumption by Sector*.

Realizację celu OZE należy ocenić jako formalnie pozytywną, ale politycznie niejednoznaczną. Towarzyszyły jej opóźnienia regulacyjne, nierównomierny rozwój poszczególnych sektorów oraz utrzymujące się bariery instytucjonalne. Polska osiągnęła jednak wymagany cel. Rola semestru europejskiego była istotna, choć pośrednia. Cykl koordynacji nie stanowił jedynego czynnika sprawczego, lecz podtrzymywał obecność problematyki OZE w krajowej agendzie politycznej, wzmacniał oczekiwania modernizacyjne i dostarczał rządowi zewnętrznego uzasadnienia podejmowanych działań.

5.3. Realizacja celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS

Zobowiązania w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS stanowiły jeden z najbardziej spornych elementów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej w Polsce. Należy przy tym zaznaczyć, że w obszarze redukcji emisji obowiązywał wyraźny podział regulacyjny – część sektorów objęta była systemem EU ETS, pozostałe zaś podlegały odrębnym krajowym zobowiązaniom redukcyjnym wyznaczonym w ramach decyzji

dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego, pozostawiając państwom członkowskim szerszy margines swobody w doborze instrumentów realizacji.

Podobnie jak w przypadku celu dotyczącego udziału OZE, zobowiązania w obszarze non-ETS stały się przedmiotem krajowego sporu politycznego. Jego wyrazem były projekty i propozycje zgłaszane na forum parlamentu. Sprzeciw wobec przyjętych zobowiązań przybierał przy tym sformalizowaną postać. Przykładem był wniosek o zarządzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie renegocjacji unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego, złożony w kwietniu 2012 r. przez posłów klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość.

Argumentacja na rzecz zwołania referendum koncentrowała się na dwóch głównych wątkach: konsekwencjach gospodarczych realizacji pakietu oraz kwestii suwerenności energetycznej Polski. W uzasadnieniu wniosku referendalnego autorzy położyli szczególny nacisk na negatywne konsekwencje ekonomiczne wynikające z wdrożenia pakietu klimatyczno-energetycznego, w szczególności na emisje gazów cieplarnianych. Według prognoz przytoczonych przez autorów nowe regulacje mogłyby doprowadzić do wzrostu cen energii nawet o 100%, co bezpośrednio uderzyłoby w standard życia obywateli. Eksperci przywołani przez wnioskodawców ostrzegali, że pakiet w obecnym kształcie grozi zapaścią gospodarczą państwa, znacznym spowolnieniem tempa rozwoju oraz drastycznym spadkiem atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Wskazano również na poważne ryzyko wzrostu stopy bezrobocia, szczególnie dotkliwego dla obszarów przemysłowych i wiejskich. Kolejnym argumentem była obawa przed zablokowaniem wykorzystania rodzimych zasobów energetycznych, takich jak węgiel kamienny i brunatny, gaz łupkowy oraz zasoby geotermalne.

Wdrożenie pakietu groziłoby tym samym pogłębieniem uzależnienia Polski od zagranicznych technologii i zewnętrznych źródeł energii, co przedstawiano jako zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. Autorzy wniosku podnosili również, że projektowane przepisy są wbrew postanowieniom konwencji klimatycznej i Protokołu z Kioto, które umożliwiają wykorzystanie potencjału polskich lasów do pochłaniania CO_2[768]. Złożony wniosek referendalny stał się punktem wyjścia do otwartej konfrontacji stanowisk wobec unijnej polityki klimatyczno-energetycznej.

Debata parlamentarna z 15 czerwca 2012 r. ujawniła główne obszary sporu: od kwestii kosztów i konkurencyjności gospodarki, przez zagadnienie suwerenności energetycznej, aż po ocenę wykonalności ewentualnej renegocjacji uzgodnień na poziomie unijnym. Podczas sejmowej debaty, która odbyła się 15 czerwca 2012 r., poseł Jan Szyszko (PiS) argumentował

[768] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sejm VII kadencji, druk nr 423: Poselski wniosek o zarządzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie renegocjacji pakietu klimatyczno-energetycznego*, Warszawa, 24.04.2012, dostępne w: https://tiny.pl/d8pjq8nwh [dostęp: 26.01.2026].

zasadność wniosku o przeprowadzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie renegocjacji pakietu, wskazując na szereg negatywnych skutków gospodarczych i społecznych dla Polski, jakie jego zdaniem niesie ten dokument. Stwierdził ponadto, że przyjęcie pakietu oznacza „niebotyczny wzrost cen energii”[769] oraz ostrzegł przed „ucieczką kapitału z Polski”. Wskazał również na niepokojące prognozy cen emisji CO_2 na lata 2013–2016, które mogą negatywnie wpłynąć na gospodarkę[770]. W jego ocenie pakiet ten stanowił zagrożenie dla polskiego węgla i suwerenności, tj. „uzależnienia Polski od rosyjskiego gazu i obcych technologii”[771]. Poseł podkreślił, że Polska odniosła sukces, redukując emisje o 32% zgodnie z Protokołem z Kioto, w którym rokiem bazowym był 1988. Zarzucił premierowi, że przyjmując w handlu emisjami rok bazowy 2005, „zlikwidował wszystkie sukcesy Polski”. Geotermia, a konkretnie „geotermia toruńska”[772], przywoływana jest jako dowód na istnienie rodzimych alternatyw, które są celowo marginalizowane przez władzę. Podsumowując sytuację wokół pakietu, Szyszko określił ją jako „obraz indolencji lub zdrady polskiej racji stanu”[773]. W odpowiedzi na formułowane pytania i zarzuty premier Donald Tusk sięgnął po mechanizm przenoszenia odpowiedzialności. Konstruował narrację, w której pierwotna wina za niekorzystny kształt pakietu spoczywa na obozie politycznym braci Kaczyńskich. Odpowiedzialność za jego warunki przypisał bezpośrednio prezydentowi Lechowi Kaczyńskiemu oraz premierowi Jarosławowi Kaczyńskiemu, stwierdzając: „mój rząd w poprzedniej kadencji musiał całymi miesiącami (...) niwelować fatalne dla Polski skutki umowy, jaką zawarł prezydent Lech Kaczyński w porozumieniu z premierem Jarosławem Kaczyńskim”[774].

Debata zakończyła się odrzuceniem wniosku o referendum. W głosowaniu wzięło udział 429 posłów; za wnioskiem opowiedziało się 148, przeciw 264, a 17 wstrzymało się od głosu[775].

Na podstawie analizy debaty parlamentarnej z 15 czerwca 2012 r. można wyodrębnić dwie zasadniczo odmienne wizje miejsca Polski w europejskim porządku regulacyjnym, które determinowały logikę argumentacji poszczególnych stron sporu.

Pierwsza z nich, reprezentowana przez premiera Donalda Tuska i obóz rządzący, traktuje przyjęcie pakietu jako fakt dokonany. Za właściwą odpowiedź państwa uznaje się

[769] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sejm VII kadencji, Sprawozdanie stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 czerwca 2012 r. (część C)*, dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/C9EBC34FF230A4F1C1257A1E006339AC/%24File/16_c_ksiazka.pdf [dostęp: 26.01.2026], s. 272.
[770] Tamże, s. 273.
[771] Tamże, s. 272.
[772] Tamże, s. 274.
[773] Tamże, s. 272.
[774] Tamże, s. 273.
[775] Tamże, s. 274.

aktywną dyplomację zmierzającą do minimalizacji kosztów jego wdrożenia. Rozwój Polski jest nierozerwalnie związany z obecnością w strukturach UE, a suwerenność realizuje się poprzez skuteczność negocjacyjną wewnątrz tych struktur, a nie poprzez sprzeciw wobec nich.

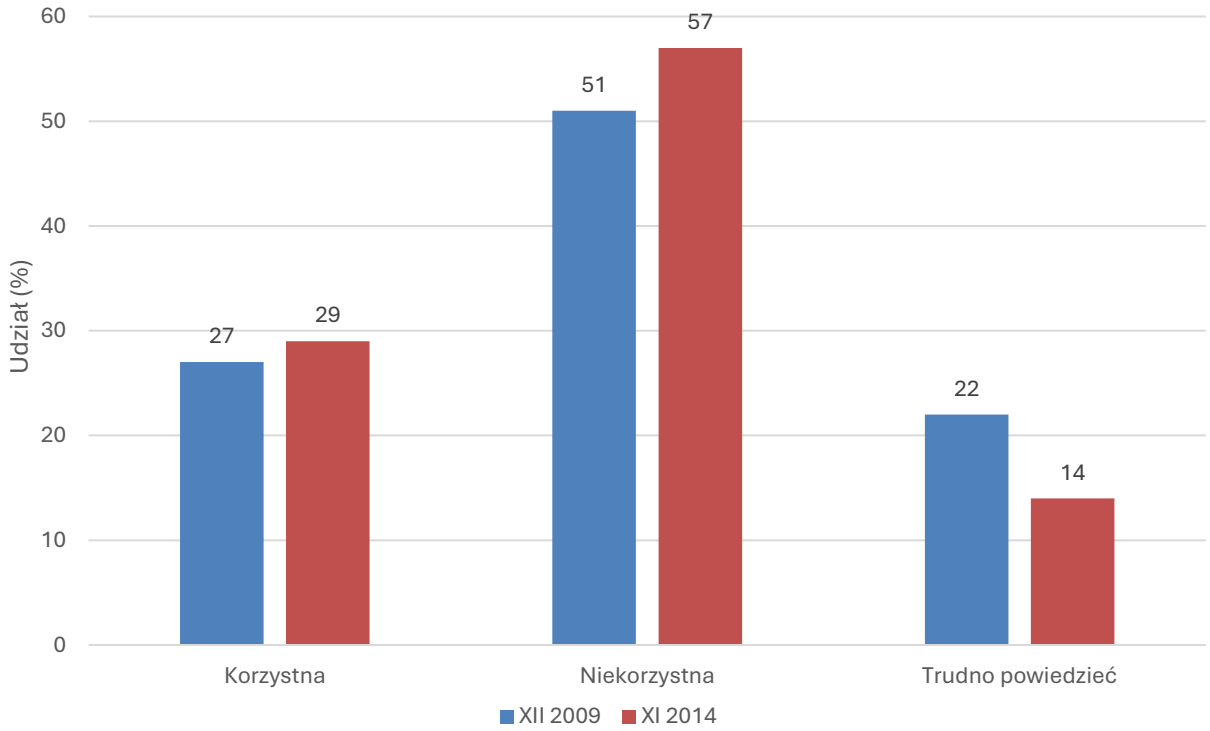
Wizja przeciwstawna, artykułowana przez Szyszkę i obóz Prawa i Sprawiedliwości, opiera się na prymacie krajowych zasobów naturalnych jako fundamentu niezależności energetycznej i suwerenności państwowej, a unijna polityka klimatyczno-energetyczna postrzegana jest jako instrument do strukturalnego uzależnienia, mechanizm wymuszający na Polsce odejście od własnych zasobów na rzecz technologii i zewnętrznych dostaw energii, co w konsekwencji miałoby prowadzić do wzrostu cen, bezrobocia i utraty konkurencyjności.

Aby zrozumieć wysoki poziom emisji CO_2 w Polsce, szczególnie użyteczne są wyniki przedstawione w raporcie „2050.pl – podróż do niskoemisyjnej przyszłości". Dokument ten można traktować jako jedną z pierwszych w Polsce przekrojowych prób uporządkowania wiedzy na temat długookresowej ścieżki transformacji niskoemisyjnej do 2050 r. Autorzy raportu argumentowali, że wysoki poziom emisyjności polskiej gospodarki stanowi bezpośrednią konsekwencję uwarunkowań historycznych oraz utrwalonej struktury sektora energetycznego charakteryzującej się monopolizacją i niedostateczną dywersyfikacją miksu energetycznego[776]. W raporcie sformułowano krytyczną opinię w odniesieniu do polskiej kultury politycznej oraz zachowawczego sposobu ujmowania polityki klimatycznej przez elity rządzące. Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej napotykała w Polsce wyraźny opór i nieufność, ponieważ w wielu środowiskach ochrona klimatu była uznawana za źródło ryzyka i obciążeń, nie zaś ważny komponent strategii rozwojowej. W dyskursie przeważały argumenty o wzroście kosztów, spodziewanej podwyżce cen energii, spadku konkurencyjności oraz ryzyku nadmiernej regulacji i niekorzystnych konsekwencji dla zatrudnienia w przemyśle. Polityka państwa charakteryzowała się inercją wobec ambitniejszych rozwiązań, co w efekcie wzmacniało tendencję do kontestowania i ograniczania zakresu inicjatyw unijnych[777]. Jak zaznaczyli autorzy, obrona emisyjnego status quo może przynosić krótkookresowe zyski polityczne i ekonomiczne dla wybranych grup, jednak w dłuższym horyzoncie osłabia potencjał rozwojowy państwa. Zaniechanie reform zwiększa ryzyko stagnacji i długotrwałego ograniczenia potencjału wzrostu[778].

[776] Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, Instytut na rzecz Ekorozwoju, *2050.pl – podróż do niskoemisyjnej przyszłości*, Maciej Bukowski (red.), Warszawa 2013, s. 196, dostępne w: https://www.psew.pl/wp-content/uploads/2024/04/Raport-WISE-%E2%80%9E2050.pl-%E2%80%93-podroz-do-niskoemisyjnej-przyszlosci-Niskoemisyjna-Polska-2050.pdf [dostęp: 27.03.2025].
[777] Tamże, s. 190–191, 195.
[778] Tamże, s. 199.

Na poziomie polityk publicznych emisje CO_2 są zazwyczaj operacjonalizowane za pomocą celów, wskaźników oraz instrumentów regulacyjnych. W praktyce skuteczność tych rozwiązań zależy jednak od tego, czy społeczeństwo postrzega emisje jako problem. Wyniki sondażu CBOS z 2014 r. pokazują zmianę w stosunku Polaków do wyjaśnień dotyczących przyczyn wzrostu stężenia CO_2 w atmosferze. W porównaniu z pomiarem z grudnia 2009 r. w listopadzie 2014 r. wzrósł odsetek respondentów niezgadzających się ze stwierdzeniem, że wzrost ilości dwutlenku węgla jest przede wszystkim zjawiskiem naturalnym powodowanym przez oceany i rośliny (z 51% do 57%), przy jednoczesnym spadku odpowiedzi „trudno powiedzieć" (z 22% do 14%). Udział osób zgadzających się z tym stwierdzeniem pozostał zbliżony (z 27% do 29%). Powyższe dane ilustruje wykres nr 14.

Wykres 14. Wzrost ilości dwutlenku węgla w atmosferze to naturalne zjawisko, powodowane przede wszystkim przez oceany i rośliny. Porównanie odpowiedzi (%) – XII 2009 r. vs XI 2014 r.



Źródło: opracowanie na podstawie: CBOS, *Polacy o stanie środowiska i zmianach klimatu*, Warszawa 2014, s. 9.

W latach 2011–2020 emisyjność transportu stała się w Polsce jednym z kluczowych wyzwań polityki klimatycznej w sektorach non-ETS, czyli poza unijnym systemem EU ETS. W drugiej połowie dekady podkreślano, że emisje z transportu rosną wraz z rozwojem gospodarczym oraz zwiększaniem przewozów osób i ładunków, co sprawiało, że transport był szczególnie wymagającym komponentem realizacji celów non-ETS. Znaczenie polityczne tej kwestii wynikało z faktu, że spór przekładał się na polityki w kluczowych sektorach, tj.

transportu, modernizacji floty i rozwoju infrastruktury. Elektromobilność zaczęła być przedstawiana jako jedna z odpowiedzi polityki publicznej na rosnącą emisyjność transportu w sektorze non-ETS. W 2015 r. transport odpowiadał za prawie jedną czwartą emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS w Polsce (24%)[779].

W 2016 r. podczas konferencji prasowej dotyczącej założeń Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce minister energii Krzysztof Tchórzewski oraz wicepremier Mateusz Morawiecki zaprezentowali rządową wizję transformacji polskiego transportu. Morawiecki argumentował, że „ten program ma być kołem zamachowym polskiej gospodarki, kołem zamachowym polskiej reindustrializacji (…)". Istotnym problemem w tamtym okresie był skrajnie wysoki poziom zanieczyszczeń w miastach. Szef resortu energii zaznaczył, że w ciągu 10 lat rząd chciałby, aby w polskich miastach znalazł się milion samochodów elektrycznych[780]. W ramach realizacji Planu Rozwoju Elektromobilności rząd zakładał ścisłą współpracę z samorządami, traktując je jako kluczowych partnerów we wdrażaniu zmian w transporcie publicznym. W tym celu samorządy, tj. 41 miast i gmin, podpisały listy intencyjne dotyczące wsparcia rozwoju e-mobilności, a jednym z priorytetów było zwiększenie liczby autobusów elektrycznych w miastach[781].

W marcu 2017 r. rząd przyjął Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce, porządkujący dotychczasowe zapowiedzi i założenia w zakresie budowy krajowego rynku pojazdów elektrycznych. Elektromobilność została powiązana z modernizacją gospodarki, rozwojem innowacji oraz popytem na energię elektryczną. W warstwie argumentacyjnej programu pojawiły się wątki klimatyczne (szczególnie ograniczanie emisji gazów cieplarnianych w transporcie), środowiskowe (poprawa jakości powietrza w miastach) oraz przemysłowe (budowa łańcuchów dostaw, rozwój krajowej produkcji komponentów i pojazdów)[782]. W sierpniu 2017 r. Ministerstwo Energii podpisało list intencyjny z organizacjami branżowymi działającymi w obszarze elektromobilności: Polskim Stowarzyszeniem Paliw Alternatywnych (PSPA), Fundacją Promocji Pojazdów Elektrycznych (FPPE) oraz Polskim Stowarzyszeniem

[779] Wojciech Rabiega, Przemysław Sikora, Jan Gąska, *CO2 Emissions Reduction Potential in Transport Sector in Poland and the EU until 2050*, Warsaw 2019, s. 7, 15, dostępne w: https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2019/11/CAKE_Transport_emission_reduction_potential_2050_paper__final.pdf [dostęp: 01.02.2025].
[780] TVN24 Biznes, *Elektryczne auta dla miliona Polaków. Rząd szykuje rewolucję*, 07.06.2016, autor: PMB//ms, źródło: PAP, dostępne w: https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/morawiecki-i-tchorzewski-o-samochodach-elektrycznych-w-polsce-ra650276-ls4474033 [dostęp: 01.03.2025].
[781] Anna Drozd, *Milion pojazdów elektrycznych w Polsce do 2025 roku*, 20.02.2017, dostępne w: https://www.bankier.pl/moto/wiadomosc/Milion-pojazdow-elektrycznych-w-Polsce-do-2025-roku-7500521.html [dostęp: 01.03.2025].
[782] Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości"*, 16.03.2017, s. 3–5, 7–11, gov.pl, dostępne w: https://www.gov.pl/attachment/75d21d4a-fd28-400e-b480-a3bbc3f7db5e [dostęp: 01.03.2026].

Elektromobilności (PSEM). Interesariusze wyrazili wolę współpracy pomiędzy administracją rządową a sektorem na rzecz transportu niskoemisyjnego oraz rozwoju paliw alternatywnych i elektromobilności. W dokumencie podkreślano potrzebę konsultacji, dialogu z rynkiem oraz koordynacji działań wielu podmiotów (takich jak rząd, samorządy, firmy, organizacje społeczne)[783].

Krytyczne stanowisko wobec działań podejmowanych przez polski rząd w zakresie elektromobilności wyraził Kacper Szulecki. W jego ocenie projekt rządowy był tylko pozornie proekologiczny, podczas gdy jego rzeczywistym rdzeniem pozostawały wysoce konserwatywna polityka przemysłowa oraz logika bezpieczeństwa energetycznego, oparta na chęci zastąpienia importowanej ropy naftowej krajowym węglem. Dyskurs proekologiczny, stanowiący oficjalne uzasadnienie rozwoju sektora pojazdów elektrycznych w polskich realiach, był de facto fasadowy. Zdaniem autora rząd sprowadzał ekologię wyłącznie do doraźnej walki ze smogiem poprzez relokację zanieczyszczeń z aglomeracji miejskich na obszary funkcjonowania elektrowni. Ponadto wskazał na poważne ryzyka systemowe i ostrzegał, że masowe i szybkie ładowanie tysięcy samochodów elektrycznych w miastach w ciągu dnia mogłoby doprowadzić do przeciążenia sieci dystrybucyjnych. Podsumowując swoje rozważania, Szulecki ocenił, że rząd zamiast kreować iluzję budowy narodowego producenta samochodów osobowych powinien raczej ukierunkować działania na zaangażowanie krajowego potencjału badawczego w stworzenie nowoczesnej Narodowej Baterii Elektrycznej. Jako argument i zarazem przestrogę przed realizacją przywołał przykład z początku lat 90., kiedy to Norwegowie również zapragnęli wyprodukować własny samochód elektryczny. Inicjatywa ta okazała się jednak fiaskiem, o czym najlepiej świadczy fakt, że do 2013 r. udało im się sprzedać zaledwie niecałe dwa tysiące tych pojazdów[784].

W 2018 r. w związku z procedowaniem ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych tematyka ta stała się w Polsce przedmiotem sporu nie tylko o cele środowiskowe, ale przede wszystkim o koszty, tempo prac i wykonalność. Krytyka pojawiała się zarówno wewnątrz obozu rządowego, jak i ugrupowań opozycyjnych. Posłanka PiS Krystyna Pawłowicz, wyrażając sprzeciw wobec działań rządu, stwierdziła: „Dość tyranii »ekologów«, którzy utrudniają życie i dodatkowo podnoszą i tak już wysokie koszty życia w

[783] Szerzej: Elektrowoz.pl, *Ministerstwo Energii podpisało list intencyjny ws. elektromobilności*, 23.08.2017, Elektrowoz.pl, dostępne w: https://elektrowoz.pl/transport/ministerstwo-energii-podpisalo-list-intencyjny-ws-elektromobilnosci [dostęp: 01.03.2025]; Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Wiceminister Kurtyka: Elektromobilność chcemy rozwijać ramię w ramię ze stroną społeczną*, 22.08.2017, gov.pl, dostępne w: https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/wiceminister-kurtyka-elektromobilnosc-chcemy-rozwijac-ramie-w-ramie-ze-strona-spoleczna-3 [dostęp: 01.03.2025].

[784] Kacper Szulecki, *Plany Morawieckiego, czyli bardzo konserwatywna innowacyjność*, „Kultura Liberalna", „Temat tygodnia", nr 430(14/2017), dostępne w: https://kulturaliberalna.pl/2017/04/04/szulecki-plan-morawiecki-samochod-elektryczny [dostęp: 01.03.2025].

miastach zwykłym ludziom". Dodała, że „drażnienie ludzi kolejnymi utrudnieniami i opłatami" w historii „zawsze źle się kończyło"[785].

Polska jako państwo członkowskie UE zobowiązana była do transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych[786]. W związku z tym 9–11 stycznia 2018 r. podczas 55. posiedzenia Sejmu RP VIII kadencji odbyła się debata nad rządowym projektem ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która ujawniła różnice w podejściu poszczególnych ugrupowań do tempa i zakresu proponowanych zmian. Zasadniczym celem procedowanych wówczas przepisów było stworzenie ram prawnych dla rozwoju infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych oraz stacji gazu ziemnego w Polsce.

Podczas debaty sejmowej dyskurs strony rządowej, reprezentowanej przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Energii Michała Kurtykę, zbudowany został wokół pojęć modernizacyjnych. Przedstawiciel rządu definiował projekt jako przełom, stwierdzając: „Transport oparty na energii elektrycznej jest nowym, szybko rozwijającym się trendem, który obejmuje coraz więcej krajów, a sam rynek elektromobilności pozwala na wykreowanie kompletnie nowych rozwiązań oraz nowych modeli biznesowych"[787].

Retoryka strony rządowej opierała się na trzech głównych filarach. Pierwszym był rozwój gospodarczy, który Kurtyka określił jako „znaczącą cywilizacyjną i technologiczną rewolucję". Drugim – bezpieczeństwo energetyczne państwa, budowane poprzez uniezależnienie się od zewnętrznych dostawców surowców; w uzasadnieniu wskazywano, że „Polska importuje ok. 97% ropy naftowej", a rozwój elektromobilności pozwoli „wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne". Trzecim elementem były ekologia i walka ze smogiem; ministerstwo przekonywało, że „projekt ustawy może znacząco wpłynąć na poprawę jakości powietrza w miastach". Kurtyka przedstawiał ustawę jako instrument, który może zmienić pozycję Polski – z biorcy na podmiot „współkreujący globalne trendy"[788].

Poseł Piotr Król (PiS), zabierając głos w imieniu klubu, podkreślił unijny wymiar proponowanego rozwiązania: „projektowana ustawa transponuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 października 2014 r. w

---

[785] Witold Urbanowicz, *K. Pawłowicz o opłatach za wjazd do centrów: Dość tyranii ekologów*, 10.01.2018, Transport Publiczny, dostępne w: https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/krystyna-pawlowicz-o-oplatach-za-wjazd-do-centrow-dosc-tyranii-ekologow-57354.htm [dostęp: 02.03.2025].

[786] *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, Dz.Urz. UE L 307 z 28.10.2014, s. 1–20,EUR-Lex, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0094 [dostęp: 02.03.2025].

[787] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sejm VIII kadencji, Sprawozdanie stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 stycznia 2018 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2018, s. 58, Sejm RP, dostępne w: https://tiny.pl/vfx1v-cnn [dostęp: 01.03.2026].

[788] Tamże, s. 51–61.

sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych”[789]. Powołanie się na dyrektywę unijną pełniło w wystąpieniu Króla funkcję legitymizującą, ustawa była przedstawiana jako wypełnienie zobowiązania prawnego, które wynikało z członkostwa Polski w UE

Opozycja reprezentowana przez PO, Nowoczesną, Kukiz’15 i PSL wskazywała na ograniczenia projektu oraz fasadowość proponowanych rozwiązań. Poseł Zdzisław Gawlik (PO) ocenił ustawę jako „zbiór pobożnych życzeń”[790], zarzucając projektodawcom, że „zaordynowano w ustawie sposób postępowania, w którym koszty pomysłu na elektromobilność przerzucono na barki obywateli i jednostki samorządu terytorialnego”[791].

Poseł Marek Sowa (Nowoczesna) podważył natomiast wiarygodność rządowych zapowiedzi, przypominając, że premier Morawiecki obiecał milion samochodów elektrycznych do 2025 r., tymczasem „po blisko 2 latach od zapowiedzi premiera po Polsce jeździ niespełna 1 tys. samochodów elektrycznych, przy czym połowa z nich jeździła już 2 lata temu”. Sowa kwestionował również wykonalność planów infrastrukturalnych i ich uzasadnienie ekonomiczne, wskazując, że „obowiązek budowy infrastruktury spadnie na sektor prywatny, choć trudno założyć, że będą to po prostu inwestycje mocno rentowne”[792].

Ponadto w wypowiedziach posła Jerzego Meysztowicza (Nowoczesna) pojawiła się argumentacja o niespójności polityk publicznych: promowanie elektromobilności zestawiał on z wcześniejszym ograniczaniem wsparcia dla OZE, co miało osłabiać wiarygodność rządu. Meysztowicz zwrócił również uwagę na cykl życia pojazdów elektrycznych, pytając, czy rząd zapoznał się z badaniami wskazującymi, że „ilość CO_2 wytworzona przy produkcji baterii do Tesli jest równoważna z 8-letnią eksploatacją samochodu spalinowego”[793].

11 stycznia 2018 r. Sejm RP uchwalił ustawę o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Za jej przyjęciem opowiedziało się 253 posłów, przeciw było 165, a 18 wstrzymało się od głosu, co przesądziło o jej przyjęciu[794].

Analiza wypowiedzi parlamentarzystów i przedstawicieli rządu podczas posiedzenia Sejmu RP ze stycznia 2018 r. pozwala na wyodrębnienie ram interpretacyjnych i strategii legitymizacji, wokół których koncentrował się spór o elektromobilność.

UE stanowiła wspólny punkt odniesienia w tej debacie, jednak poszczególni uczestnicy nadawali jej odmienną funkcję argumentacyjną. Rząd ujmował UE przede wszystkim jako

[789] Tamże, s. 61.
[790] Tamże, s. 62.
[791] Tamże.
[792] Tamże, s. 64.
[793] Tamże, s. 70.
[794] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Posiedzenie 56. Sejmu RP VIII kadencji – głosowanie nr 3, 11.01.2018, pkt 1 porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji o rządowym projekcie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych – głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy (druk nr 2176)*, Warszawa, 11.01.2018, dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term8/votings/56/3/pdf [dostęp: 01.03.2026].

źródło zewnętrznej presji czasowej. Odwołania do terminów implementacji dyrektywy oraz potencjalnych sankcji powodowały, że spór przedstawiano raczej jako konieczność wykonania przyjętych zobowiązań niż jako przedmiot wyboru politycznego. W narracji rządowej przyspieszenie prac legislacyjnych miało być działaniem pragmatycznym oraz przejawem odpowiedzialnego zarządzania państwem. Opozycja odwoływała się do tego samego kontekstu, ale interpretowała go inaczej. Akceptowała ona potrzebę wdrożenia regulacji, wskazując, że presja czasu była konsekwencją wcześniejszych zaniechań po stronie rządzących.

Druga oś sporu dotyczyła wymiaru finansowego reform. Opozycja koncentrowała się na kosztach dystrybucji i obciążeniach. Strona rządowa odpowiadała, że ustawa przede wszystkim tworzy warunki dla rozwoju rynku oraz wprowadza instrumenty wsparcia. Część decyzji pozostawiano samorządom jako wyraz poszanowania ich autonomii. Równolegle w tej narracji ciężar sporu przesuwany był na korzyści publiczne związane z modernizacją, poprawą jakości powietrza i impulsem rozwojowym dla państwa.

Podsumowując, w debacie można było dostrzec dwie perspektywy. Strona rządowa przedstawiała elektromobilność jako strategiczny projekt modernizacyjny, wymagający sprawnego działania państwa oraz wypełnienia zobowiązań unijnych. Opozycja koncentrowała się natomiast na standardach stanowienia prawa, wykonalności rozwiązań oraz sprawiedliwym podziale kosztów reformy.

W ramach strategii Europa 2020 państwa członkowskie monitorowały również postęp w realizacji celu dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych. Na poziomie operacyjnym realizacja celu odbywała się poprzez dwa instrumenty: system EU ETS oraz decyzję w sprawie podziału wysiłku redukcyjnego (*effort sharing decision*). W KPR kluczowym miernikiem pozostawała zmiana emisji w sektorach non-ETS względem 2005 r.; to właśnie te emisje podlegały krajowym limitom. W przypadku Polski założono cel na poziomie 14%. W tabeli nr 22 przedstawiono krajowe limity emisji gazów cieplarnianych (GHG, wyrażonych w ekwiwalencie CO_2), obowiązujące w 2020 r. w sektorach nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (non-ETS), w odniesieniu do poziomu emisji z 2005 r. Limity te zostały ustanowione w ramach mechanizmu *effort sharing* i odzwierciedlają zróżnicowany wkład państw członkowskich w realizację unijnego celu klimatycznego do 2020 r., przy czym stopień ambicji został zróżnicowany między państwami (m.in. w zależności od uwarunkowań rozwojowych). Wartości ujemne oznaczają wymaganą redukcję emisji do 2020 r. względem 2005 r., natomiast wartości dodatnie wskazują dopuszczalny wzrost emisji w sektorach non-ETS przy zachowaniu ograniczeń narzuconych decyzją. Dla Polski oznaczało to dopuszczalny wzrost o 14% (w porównaniu z 2005 r.). W związku z tym EU ETS pojawia się w analizie

wyłącznie jako kontekst i tło dla dokumentów KPR, natomiast wnioski przyczynowo-skutkowe odnoszą się do dynamiki i polityk redukcji emisji w sektorach non-ETS.

Tabela 22. Krajowe limity emisji GHG (non ETS) w 2020 r. względem 2005 r.

Państwo	Limit w 2020 r. vs 2005 r. (%)	Interpretacja
Belgia	-15%	redukcja
Bułgaria	20%	dopuszczalny wzrost
Czechy	9%	dopuszczalny wzrost
Dania	-20%	redukcja
Niemcy	-14%	redukcja
Estonia	11%	dopuszczalny wzrost
Irlandia	-20%	redukcja
Grecja	-4%	redukcja
Hiszpania	-10%	redukcja
Francja	-14%	redukcja
Włochy	-13%	redukcja
Cypr	-5%	redukcja
Łotwa	17%	dopuszczalny wzrost
Litwa	15%	dopuszczalny wzrost
Luksemburg	-20%	redukcja
Węgry	10%	dopuszczalny wzrost
Malta	5%	dopuszczalny wzrost
Niderlandy	-16%	redukcja
Austria	-16%	redukcja
Polska	14%	dopuszczalny wzrost
Portugalia	1%	dopuszczalny wzrost
Rumunia	19%	dopuszczalny wzrost
Słowenia	4%	dopuszczalny wzrost
Słowacja	13%	dopuszczalny wzrost
Finlandia	-16%	redukcja
Szwecja	-17%	redukcja
Wielka Brytania	-16%	redukcja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Parlament Europejski i Rada, *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, aby zrealizować do 2020 r. zobowiązania Wspólnoty dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych*.

Charakterystyczną cechą polskiej reakcji w 2011 r. było oparcie strategii redukcji emisji CO_2 przede wszystkim na projektach infrastrukturalnych i technologicznych. W wykazie działań do realizacji w 2011 r. Polska zaplanowała wiele instrumentów, które miały służyć (bezpośrednio lub pośrednio) obniżeniu emisji. Jednym z kluczowych działań miała być energetyka jądrowa, która została potraktowana jako strategiczne narzędzie transformacji

energetycznej. W KPR 2011 wskazano przygotowanie programu polskiej energetyki jądrowej oraz uchwalenie specjalnej ustawy Prawo atomowe[795]. Atom miał stanowić główne narzędzie realizacji zobowiązań redukcyjnych wobec UE w długim horyzoncie czasowym. Biorąc pod uwagę specyfikę polskiego miksu energetycznego, opartego w dużej mierze na paliwach kopalnych, jako jedno z zadań w tym obszarze wymieniono prowadzenie prac rozwojowych nad czystymi technologiami węglowymi[796]. Powyższe działania można potraktować jako element adaptacyjny związany z pogodzeniem wymogów redukcji CO_2 z krajową bazą surowcową. Rozwijanie tych technologii stanowi element utrzymania zdolności wytwórczych opartych na węglu. Równolegle do działań związanych z emisją CO_2 Polska zapowiedziała także systemowe wdrażanie technologii energetycznych ograniczających emisje innych zanieczyszczeń, w tym pyłów oraz tlenków azotu (NOx) i siarki (SO_2)[797].

W 2012 r. Komisja Europejska zidentyfikowała niekorzystną tendencję pod względem emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń do atmosfery. Emisje te należały w Polsce do najwyższych w UE. Za ówczesny stan rzeczy miały odpowiadać trzy główne sektory: produkcja energii, transport oraz spalanie odpadów w gospodarstwach domowych[798]. W wymiarze finansowym Komisja wskazała, że racjonalnym pod względem kosztów instrumentem ułatwiającym Polsce osiągnięcie celów zmniejszenia emisji CO_2 byłoby podwyższenie stawki podatkowej nakładanej na produkty energetyczne inne niż energia odnawialna. Dodała również, że podatek akcyzowy od produktów energetycznych innych niż paliwa transportowe należy do najniższych w UE, choć jest zgodny z wymogami unijnymi[799]. Na poziomie konkretnych instrumentów Komisja odnotowowała, że Polska planuje pewne reformy związane z wprowadzeniem systemu opłat za emisję CO_2[800].

W wykazie zadań zaplanowanych przez Polskę do realizacji na lata 2012–2013 w ramach rozwoju i modernizacji infrastruktury energetycznej zapisano przyjęcie przez Radę Ministrów programu polskiej energetyki jądrowej. W odpowiedzi na rosnące emisje w transporcie Polska uwzględniła także konieczność przyjęcia przez Radę Ministrów projektu nowelizacji ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych[801]. W ramach prac nad nową

[795] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020*, Warszawa 2011, s. 19.
[796] Tamże, s. 34.
[797] Tamże, s. 18.
[798] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015*, dz. cyt., s. 22.
[799] Tamże, s. 14.
[800] Tamże, s. 9.
[801] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013*, dz. cyt., s. 16.

ustawą Prawo energetyczne rząd zadeklarował mechanizm powiązania (skorelowania) wsparcia dla wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji z systemem handlu uprawnieniami do emisji CO_2. Dodatkowo elementem tej ustawy miały być działania redukujące presję emisyjną ze strony konsumentów poprzez wprowadzenie tzw. inteligentnego opomiarowania. System miał zmobilizować odbiorców do bardziej efektywnego i racjonalnego zużywania energii elektrycznej[802]. Zakładano, że finalnie przełoży się to na niższe zapotrzebowanie na energię produkowaną z paliw kopalnych.

W 2013 r. Komisja odnotowała, że zmiana poziomu emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem ETS doprowadziła do przekroczenia rocznej ścieżki alokacji. Wezwała więc Polskę do zrewidowania krajowych prognoz, aby ocenić, czy w dłuższej perspektywie uda się osiągnąć cel końcowy (+14%). W zakresie redukcji pośredniej (poprawy efektywności energetycznej, która przekłada się na niższe emisje CO_2) Komisja odnotowała wdrożenie przez Polskę konkretnego instrumentu, tj. białych certyfikatów[803].

W odpowiedzi na uwagi Komisji w KPR z 2013 r. Polska zapowiedziała działania legislacyjne, które zostały ukierunkowane na dostosowanie polskiego prawa do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji CO_2. Głównym instrumentem w tym obszarze miało być przygotowanie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji CO_2. Założenia do projektu tej ustawy zostały przyjęte przez Radę Ministrów 14 sierpnia 2012 r. Rząd polski zdiagnozował ogromne obciążenie dla polskiego przemysłu opartego na węglu, szacując, że koszt zakupu dodatkowych uprawnień do emisji przez polskie przedsiębiorstwa w wariancie pesymistycznym w latach 2013–2020 może wynieść ok. 34 mld zł[804].

W 2014 r. Komisja odnotowała, że emisje non-ETS wzrosły o 14% w latach 2005–2012, osiągając już w 2012 r. poziom odpowiadający limitowi docelowemu na 2020 r., a ich dalszy wzrost zwiększałby ryzyko przekroczenia ścieżki celu, o ile nie nastąpiłyby późniejsze redukcje[805]. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy, w ocenie Komisji Europejskiej, był m.in. transport, który stanowił strukturalną barierę i doprowadził do wyczerpania krajowego limitu emisji w sektorach non-ETS. Energochłonność tego sektora wciąż rosła, co odzwierciedlało się w zwiększającej się emisyjności. W obszarze polityki fiskalnej i akcyzowej odnotowano, że

[802] Tamże, s. 33.
[803] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016*, dz. cyt., s. 26.
[804] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014*, dz. cyt., s. 33.
[805] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.*, dz. cyt., s. 29–30.

system podatku od środków transportowych nie zachęca do korzystania z pojazdów niskoemisyjnych, a niska akcyza na paliwo silnikowe stanowi czynnik wzrostu pasażerskiego i towarowego ruchu drogowego[806].

Niezwykle interesującym elementem analitycznym było odwołanie się Komisji Europejskiej do raportowania zewnętrznego, tj. danych przekazanych przez Polskę w ramach UNFCCC. Podczas raportowania w ramach cyklu semestru europejskiego do oceny KE wykorzystała dane przygotowane do monitoringu w równoległych reżimach sprawozdawczych, następnie dokonała oceny spójności krajowych prognoz oraz ryzyk związanych z realizacją celów (w tym przypadku emisji non-ETS).

W odpowiedzi na alarmujące diagnozy Komisji Europejskiej z lat poprzednich o wyczerpaniu limitów emisji non-ETS w 2014 r. Polska zaplanowała środki naprawcze. Ważnym elementem ograniczenia emisji miałyby być środki unijne w ramach nowej perspektywy finansowej 2014–2020 (m.in. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, np. zrównoważona mobilność miejska i rozwój oraz przywrócenie transportu kolejowego)[807].

Ponadto rząd uznał budowę elektrowni jądrowej za kluczowy element obniżenia emisyjności. W styczniu 2014 r. Rada Ministrów przyjęła program polskiej energetyki jądrowej (z perspektywą wybudowania do 2035 r. dwóch elektrowni o mocy 6000 MW)[808]. Mimo przyjęcia programu kluczowy akt prawny – projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo atomowe (implementujący dyrektywę 2011/70/EURATOM) – nie wszedł w życie. Założono, że jego uchwalenie przez parlament i wejście w życie nastąpią dopiero w III kwartale 2014 r.[809]

Komisja Europejska w 2015 r. surowo oceniła zaniechania w obszarze kształtowania polityki podatkowej. Stwierdziła jednoznacznie, że podatki ekologiczne nie tworzą spójnego systemu zachęt do oszczędzania energii i ograniczania emisji gazów cieplarnianych, a stawki podatku od produktów energetycznych są niskie i zawierają liczne zwolnienia dla przemysłu i rolnictwa[810]. Weryfikując wcześniejsze plany, KE zidentyfikowała barierę związaną z opodatkowaniem pojazdów w Polsce. Opodatkowanie nie było oparte na emisji CO_2, co miało być niezgodne z praktyką przeważającą w UE. Skutkowało to tym, że nowo rejestrowane samochody w Polsce wciąż emitowały znacznie więcej CO_2 (141 g/km), niż wynosiła średnia unijna (127 g/km)[811]. Barierą prawną według Komisji miał być także brak norm paliwowych i

[806] Tamże.
[807] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2014/2015*, przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 2014 r., Warszawa 2014, s. 35.
[808] Tamże.
[809] Tamże, s. 39.
[810] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r.*, dz. cyt., s. 16.
[811] Tamże, s. 16, 27.

norm dotyczących domowych kotłów ograniczających spalanie niskiej jakości węgla w gospodarstwach domowych[812]. Dodatkowo, według oficjalnych projekcji krajowych (biorących pod uwagę obowiązujące środki), cel w zakresie emisji CO_2 ostatecznie miał zostać osiągnięty ze wskaźnikiem zaledwie +4% w 2020 r. Jednocześnie KE podważyła ten optymizm, wprost ostrzegając, że pomimo tych prognoz z bieżących danych wynika, że Polska może mieć trudności z wypełnieniem swojego zobowiązania[813].

W aktualizacji KPR z 2015 r. odnotowano postęp dotyczący rozwoju energetyki jądrowej. 1 stycznia 2015 r. weszła w życie nowelizacja Prawa atomowego (wdrażająca dyrektywę 2011/70/EURATOM)[814]. W latach 2014–2016 przewidziano realizację I etapu programu polskiej energetyki jądrowej. Przewidywane wydatki na ten cel wyniosły ok. 5,1 mln zł w 2015 r. i 8,9 mln zł w 2016 r.[815]

W 2016 r. dzięki korektom metodologicznym i nowym inwentaryzacjom wskaźnik emisji non-ETS dla Polski spadł do poziomu +8%, przez co Komisja Europejska uznała, że cel nie jest zagrożony[816]. Zauważyła także, że gospodarka nadal pozostaje wysoce emisyjna. Głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych był przemysł energetyczny (odpowiadający za 48% łącznych emisji), a w dalszej kolejności bezpośrednie zużycie paliwa (np. w ogrzewaniu mieszkań) oraz silnie rosnący sektor transportu[817]. Komisja ponownie sięgnęła po argument dotyczący podatków ekologicznych, które w jej ocenie nie były wystarczająco skuteczne, aby promować efektywniejsze wykorzystanie energii i ograniczanie emisji. Podatek od pojazdów silnikowych w ogóle nie był uzależniony od ich parametrów ekologicznych (tj. od wielkości emisji CO_2)[818].

W 2016 r. Polska potwierdziła, że 9 września 2015 r. weszła w życie ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (wdrażająca dyrektywę 2009/29/WE). Akt ten zrównał zasady uczestnictwa polskich podmiotów gospodarczych w systemie aukcyjnym z zasadami obowiązującymi w pozostałych państwach członkowskich UE[819]. W kontekście energetyki jądrowej potwierdzono, że Rada Ministrów w październiku 2015 r. przyjęła krajowy plan postępowania z odpadami promieniotwórczymi[820]. Przyznano również,

[812] Tamże, s. 30.
[813] Tamże, s. 30, 39.
[814] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2015/2016*, dz. cyt., s. 32–33.
[815] Tamże, s. 35–36.
[816] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2016 r.*, SWD(2016) 89 final, Bruksela, 26.02.2016, EUR-Lex, CELEX: 52016SC0089, s. 42–43.
[817] Tamże.
[818] Tamże.
[819] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017*, dz. cyt., s. 38.
[820] Tamże, s. 42.

że konieczne będą przesunięcia w harmonogramie i ponowne opracowanie planu rozwoju zasobów ludzkich oraz programu wsparcia dla krajowego przemysłu mającego budować elektrownie jądrowe[821].

Komisja Europejska w 2017 r., ponownie dokonując oceny w sprawie podatku ekologicznego, doszła do wniosku, że w Polsce nie wprowadzono danin ekologicznych stymulujących redukcję GHG[822].

W KPR z 2017 r. wskazano, że emisje z sektorów non-ETS w 2015 r. wzrosły jedynie o 2,3% względem roku bazowego 2005. Ponieważ dopuszczalny dla Polski próg na 2020 r. wynosi +14%, uznano, że cel ten zostanie osiągnięty z bezpiecznym marginesem[823]. Odpowiedzią polskiego rządu na powtarzające się uwagi dotyczące wysokiej emisji w transporcie oraz polityki fiskalnej w zakresie ekologii było opracowanie Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce[824] oraz przygotowanie ustawy o elektromobilności, a także krajowych ram polityki infrastruktury paliw alternatywnych[825]. Celem Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce było stworzenie warunków do upowszechniania korzystania z pojazdów elektrycznych[826]. Warto podkreślić, że rząd położył w nim nacisk na zbiorowy transport miejski, który miał się opierać na autobusach elektrycznych i innych elektrycznych środkach transportu w połączeniu z infrastrukturą niezbędną do ładowania. Na IV kwartał 2017 r. przewidziano przyjęcie ustawy o elektromobilności.

Wykres nr 15 przedstawia liczbę nowych rejestracji samochodów osobowych w Polsce (kategoria M1) w latach 2011–2020 w podziale na BEV i PHEV. Dane te mają charakter administracyjny (rejestracyjny) i prezentowane są jako liczba rejestracji w podanym roku kalendarzowym.

---

[821] Tamże.

[822] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r. Towarzyszący dokumentowi: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO I EUROGRUPY Europejski semestr 2017 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, dz. cyt., s. 40.

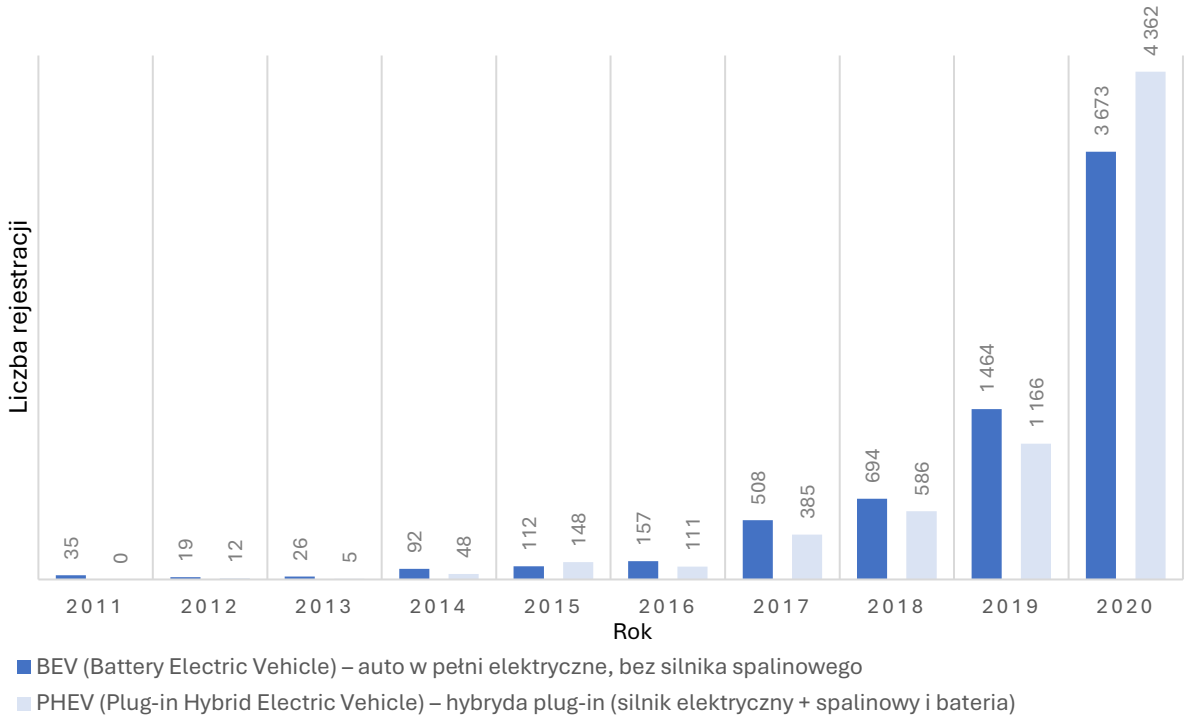
[823] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018*, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2017 r., Warszawa 2017, s. 26.

[824] Szerzej: Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości”*, przyjęty przez Radę Ministrów 16.03.2017, dostępne w: https://www.gov.pl/attachment/75d21d4a-fd28-400e-b480-a3bbc3f7db5e [dostęp: 26.05.2025].

[825] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018*, dz. cyt., s. 36–37.

[826] Tamże, s. 36.

Wykres 15. Rozwój elektromobilności w Polsce (pojazdy osobowe) w ujęciu rejestracji rocznych (2011–2020)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport, *European Alternative Fuels Observatory: Poland*.

Dokumentem wyznaczającym ramy działań i priorytety państwa w zakresie rozwoju energetyki jądrowej pozostawał „Program polskiej energetyki jądrowej" realizowany przez Ministerstwo Energii. Rząd zaplanował na 2017 r. dokonanie kompleksowej analizy opłacalności inwestycji w energetykę jądrową oraz weryfikacji możliwych sposobów jej finansowania. Ostateczna decyzja co do rozwoju sektora miała zostać podjęta dopiero po przeprowadzeniu stosownych badań terenowych i prac analitycznych. Zapisano, że państwowa spółka PGE EJ1[827] przystąpi do prowadzenia badań środowiskowych i geologicznych, które mają doprowadzić do wyboru docelowej lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce[828]. Rząd zaraportował, że w czerwcu 2016 r. przyjęty został ramowy plan rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej[829]. Równolegle na lata 2017–2018 zaplanowano opracowanie wstępnej propozycji planu wsparcia polskiego przemysłu. Dokonanie analizy opłacalności inwestycji wyznaczono na koniec IV kwartału 2017 r.[830]

[827] Szerzej: PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., *Nowa spółka w programie jądrowym PGE*, 16.02.2010, dostępne w: https://www.gkpge.pl/grupa-pge/dla-mediow/komunikaty-prasowe/korporacyjne/nowa-spolka-w-programie-jadrowym-pge [dostęp: 22.02.2026].
[828] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018*, dz. cyt., s. 36.
[829] Tamże, s. 57.
[830] Tamże, s. 36.

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć w ramach konsultacji społecznych do KPR z 2017 r.[831] zgłosił szereg krytycznych uwag, wskazując na rozbieżność między diagnozą Komisji Europejskiej a działaniami rządu. Organizacja podała, że KPR w niewielkim stopniu odnosi się do problemów zdiagnozowanych przez KE, takich jak brak długoterminowej strategii oraz bariery dla rozwoju energetyki odnawialnej. Zdaniem Zielonej Sieci to rozwój rozproszonej energetyki z OZE, a nie atom znacznie lepiej wpisałby się w cele strategii Europa 2020. Działania na rzecz poprawy jakości powietrza uznano za niewystarczające, postulując m.in. obniżenie norm alarmowania o smogu, umożliwienie samorządom wyznaczania stref ograniczonej emisji, wprowadzenie podatków ekologicznych oraz obniżenie podatków od paliw ekologicznych[832].

Komisja Europejska w 2018 r. odnotowała, że Polska nie stosowała podatków ekologicznych jako narzędzia zachęcającego do ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Stawka tzw. ukrytego podatku od energii pozostawała relatywnie niska, tj. poniżej 60% średniej unijnej. Również opodatkowanie paliw transportowych było niższe niż przeciętnie w UE, a system obejmował liczne zwolnienia, m.in. dla rolnictwa oraz sektorów energochłonnych. Zauważono, że w 2017 r. wstrzymano prace nad nowelizacją przepisów o akcyzie na samochody, która zakładała uzależnienie jej wysokości od emisji CO_2, natomiast w 2018 r. zniesiono akcyzę na pojazdy elektryczne[833]. Ponadto w ocenie Komisji dane potwierdziły, że Polska znajdowała się na bardzo dobrej ścieżce do osiągnięcia celu dotyczącego emisji gazów cieplarnianych w sektorach poza ETS[834]. Wątek dotyczący polskiego programu jądrowego został odnotowany przez Komisję w związku z opóźnieniami w pracach nad jego rozwojem[835].

W odpowiedzi na zidentyfikowaną przez Komisję Europejską strukturalną lukę emisyjną w sektorze transportu oraz wieloletnią presję na wprowadzenie podatków uzależnionych od emisji CO_2 polski rząd w KPR z 2018 r. zaplanował powołanie Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (FNT), zarządzanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[836]. Środki z tego funduszu miały być przeznaczone m.in. na budowę infrastruktury do ładowania i tankowania pojazdów (CNG/LNG), wsparcie zakupu nowych samochodów i autobusów na paliwa alternatywne oraz wsparcie kapitałowe polskich

[831] Tamże, s. 73.
[832] Tamże, s. 75.
[833] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2018 r. Towarzyszący dokumentowi: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO I EUROGRUPY Europejski semestr 2018 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, dz. cyt., s. 21.
[834] Tamże, s. 47.
[835] Tamże, s. 46.
[836] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, dz. cyt., s. 43–44.

producentów w tej branży. W 2019 r. fundusz miał dysponować budżetem w wysokości 340,6 mln zł[837]. Ponadto Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która weszła w życie w lutym 2018 r., dała radom gmin możliwość przyjmowania uchwał o tworzeniu tzw. stref czystego transportu w celu ograniczenia zanieczyszczeń. Strefy te mogły być wyznaczane na obszarach zwartej zabudowy mieszkaniowej oraz koncentracji budynków użyteczności publicznej, a wjazd do nich miał być ograniczony wyłącznie do pojazdów elektrycznych, napędzanych wodorem lub gazem ziemnym[838].

W odniesieniu do energetyki jądrowej Polska zaprezentowała dwutorowe podejście do jej rozwoju, opierające się z jednej strony na kontynuacji wielkoskalowego programu polskiej energetyki jądrowej, a z drugiej na intensyfikacji prac badawczo-rozwojowych ukierunkowanych na innowacyjne technologie małych reaktorów przemysłowych. Ministerstwo Energii zidentyfikowało konieczność wykonania analiz uzupełniających, które miały odpowiedzieć na pytania dotyczące modelu finansowania pierwszej polskiej elektrowni jądrowej oraz zapewnienia jej rentowności. Wnioski z tych analiz wraz ze zaktualizowanym dokumentem PPEJ planowano przedstawić Radzie Ministrów w II/III kwartale 2018 r.[839] Zapowiedziano również prace związane z wyborem dostawcy technologii, a w dalszej kolejności wyborem generalnego wykonawcy do budowy elektrowni jądrowej[840].

Równolegle rząd zaplanował głęboką reorganizację strukturalną krajowego zaplecza naukowo-badawczego. Założył konsolidację czterech instytutów (głównie z obszaru energetyki jądrowej, radiologii i plazmy) oraz utworzenie na ich bazie Narodowego Laboratorium Energii Jądrowej (NLEJ). Instytucja ta miała pełnić funkcję wiodącego ośrodka badawczego wzorowanego na renomowanych laboratoriach narodowych państw OECD. Nowym wektorem działań dekarbonizacyjnych miało być powołanie Centrum Naukowo-Przemysłowego (CNP), poświęconego wdrożeniu technologii wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych chłodzonych gazem (HTGR)[841].

Komisja Europejska w 2019 r. odnotowała, że Polska po raz pierwszy w 2016 r. przekroczyła roczne limity emisji w sektorach nieobjętych EU ETS, a według wstępnych danych w 2017 r. emisje były o 3% wyższe niż docelowy poziom roczny. W konsekwencji KE wskazała na konieczność skorzystania przez Polskę z tzw. instrumentu elastyczności (lub nadwyżki z lat poprzednich) przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że krajowe prognozy nadal

[837] Tamże, s. 45.
[838] Tamże.
[839] Tamże, s. 69.
[840] Tamże, s. 43.
[841] Tamże, s. 39.

wskazują na możliwość osiągnięcia celu do 2020 r.[842] Komisja dostrzegła również, że wprowadzona przez rząd opłata emisyjna jest pierwszym od lat ustępstwem w zakresie podatków środowiskowych. Bruksela postrzegała ją jako niewystarczającą, jednocześnie podtrzymała zarzut dotyczący braku systemowego opodatkowania śladu węglowego w transporcie oraz niskiej stawki tzw. ukrytego podatku od energii[843].

Energetyka jądrowa jest omawiana przez Komisję w dwóch różnych kontekstach: jako część długoterminowej polityki energetycznej państwa oraz jako obszar finansowania badań naukowych. W ocenie Komisji Europejskiej projekt strategii „Polityka energetyczna Polski" zakłada utrzymanie istotnej roli paliw kopalnych co najmniej do 2040 r. Komisja odnotowuje, że strategia przewiduje znaczący wzrost produkcji energii elektrycznej, przy czym węgiel kamienny ma pozostać paliwem dominującym do 2030 r., a następnie jego znaczenie ma szybko maleć. Komisja wskazuje ponadto, że uruchomienie pierwszej elektrowni jądrowej o mocy 1–1,5 GW zaplanowano na 2033 r., a dalszą rozbudowę programu jądrowego do 2043 r.[844] Tym samym plany dotyczące rozwoju energetyki jądrowej nie stanowią odpowiedzi na naglące wyzwania klimatyczne, ponieważ uruchomienie pierwszej elektrowni jądrowej jest bardzo odległe.

Z danych przytoczonych w 2019 r. przez Komisję Europejską wynika, że emisje generowane przez transport wyraźnie rosły, zwiększając się o 14% w latach 2012–2016. Jednocześnie poziom zanieczyszczeń związanych z transportem w Polsce pozostawał powyżej średniej unijnej. Powodem tego były m.in. wysoki udział starszych pojazdów oraz silna zależność od transportu indywidualnego. Negatywnie oceniano również postępy w dekarbonizacji przewozów towarowych (udział kolei nadal maleje, a rosnącą rolę przejmuje bardziej emisyjny transport drogowy)[845]. Kolejowy transport towarowy pozostawał całkowicie niekonkurencyjny w zestawieniu z sektorem drogowym o charakterze emisyjnym.

W 2019 r. polski rząd przytoczył dane z Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE). Emisje w sektorze non-ETS wzrosły w 2017 r. o 17,5% w stosunku do roku bazowego, czyli 2005. Wobec przekroczenia unijnego limitu w 2017 r. rząd oficjalnie przyznał, że konieczna jest intensyfikacja działań mających na celu ograniczenie

[842] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2019. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy Europejski semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, dz. cyt., s. 57–58.
[843] Tamże, s. 25.
[844] Tamże, s. 44.
[845] Tamże, s. 45–46.

emisji, aby osiągnąć wymaganą wartość w 2020 r.[846] Poinformował także, że w lipcu 2018 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych powołująca Fundusz Niskoemisyjnego Transportu. Pojawia się jednak bariera regulacyjna: uruchomienie funduszy wymaga notyfikacji pomocy publicznej przez Komisję Europejską, co powoduje opóźnienie w ogłaszaniu konkursów przez NFOŚiGW. Równolegle kontynuowane są państwowe programy pobudzania podaży, np. Electro ScaleUp, „Bezemisyjny transport"[847].

Narastające bariery wdrożeniowe wymusiły korektę podejścia do rozwoju energetyki jądrowej. Rząd polski przyznał, że zapowiadane w poprzednich latach harmonogramy budowy wielkoskalowej elektrowni oraz konsolidacji instytutów badawczych uległy załamaniu, co skutkowało rewizją tych planów. W lipcu 2018 r. minister energii powołał specjalny zespół roboczy, którego zadaniem było przygotowanie nowelizacji tzw. specustawy jądrowej ukierunkowanej na usunięcie barier administracyjnych i przyspieszenie procesu inwestycyjnego w obszarze energetyki jądrowej[848].

Rząd polski w istocie potwierdza krytyczną ocenę Komisji Europejskiej. Zarówno wielkoskalowy program energetyki jądrowej, jak i planowane zaplecze instytucjonalne znalazły się w impasie przede wszystkim z przyczyn politycznych i administracyjnych. Wśród wskazywanych uwarunkowań wyróżniają się brak rozstrzygnięć strategicznych oraz spory kompetencyjne z Centrum Analiz Strategicznych, które w praktyce zablokowały dalsze wdrażanie przyjętych założeń.

W 2020 r. Komisja Europejska odnotowała drastyczny skok emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS. Pomimo negatywnych danych cząstkowych uważała, że cel +14 % jest wciąż możliwy do osiągnięcia[849]. Z analizy Komisji wynikało również, że od 2014 r. całkowite emisje w Polsce wykazują trend wzrostowy, podczas gdy w UE tendencja jest spadkowa. Zauważono istotny wzrost emisji w budownictwie i transporcie oraz malejący poziom emisji w sektorze energetycznym. Odnotowano ponadto powolne tempo wdrażania mobilności niskoemisyjnej oraz brak spójnej koncepcji redukcji emisji w krajowym planie na rzecz energii i klimatu[850]. W kwestii energetyki jądrowej ocena KE ograniczała się do

[846] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2019/2020*, dz. cyt., s. 38.
[847] Tamże, s. 85.
[848] Tamże, s. 53.
[849] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2020. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy Europejski semestr 2020: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, dz. cyt., s. 63–64.
[850] Tamże, s. 51.

odnotowania długookresowych deklaracji strategicznych strony polskiej i zachowania zgodności z unijnymi ramami prawnymi[851].

W odpowiedzi na rosnące emisje z transportu drogowego Polska w KPR z 2020 r. podkreśliła, że uruchomiono w 2019 r. program Kolej+ opiewający na kwotę 6,588 mld zł do roku 2028[852] (uzupełnienie sieci kolejowej i przekierowanie ruchu na tory). Równolegle w 2019 r. weszła w życie ustawa o funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej z budżetem 200 mln zł rocznie[853]. W obszarze rozwoju energetyki jądrowej proces inwestycyjny został jednak istotnie skorygowany i napotkał opóźnienia o charakterze administracyjnym. Rząd przyznał, że przyjęcie nowelizacji tzw. specustawy jądrowej oraz aktualizacji programu polskiej energetyki jądrowej zostało przez Radę Ministrów przesunięte na IV kwartał 2020 r. Uzasadniano to brakiem odpowiedniego wpisu do wykazu prac legislacyjnych oraz koniecznością uprzedniego sformułowania i przyjęcia nadrzędnego dokumentu, tj. „Polityki energetycznej Polski do roku 2040"[854]. Ponadto z powodu negatywnej opinii Centrum Analiz Strategicznych i części instytutów badawczych przewidzianych do reorganizacji wstrzymano bezterminowo prace nad projektem ustawy powołującej Narodowe Laboratorium Energii Jądrowej[855]. Na podstawie przybliżonej inwentaryzacji za 2018 r. emisje w sektorach nieobjętych systemem ETS wzrosły aż o 21,1% w stosunku do roku bazowego 2005. W dokumencie doprecyzowano, że w samym tylko 2018 r. emisja gazów cieplarnianych urosła o ok. 1% rok do roku. Jako główną przyczynę tego negatywnego zjawiska administracja wskazała wprost na większą konsumpcję węgla i gazu ziemnego, paliw i nawozów nieorganicznych[856].

Zgodnie ze strategią Europa 2020 Polska miała obowiązek utrzymania wzrostu emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS na poziomie nieprzekraczającym 14% względem poziomu emisji z 2005 r. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w całym okresie 2013–2020 limit ten nie został przekroczony. W 2020 r. emisje non-ETS były wyższe od poziomu z 2005 r. o 13,95%, co pozwala uznać, że zobowiązanie zostało formalnie zrealizowane[857]. Osiągnięcie celu non-ETS było wypadkową wielu zmian w politykach sektorowych, pośrednich działań

[851] Tamże, s. 46.
[852] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform. Aktualizacja 2020/2021*, dz. cyt., s. 45.
[853] Tamże, s. 46.
[854] Tamże, s. 95.
[855] Tamże.
[856] Tamże, s. 84.
[857] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, KSI.430.4.2023, nr ewid. 84/2023/P/22/042/KSI, Warszawa 2024, s. 9, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,29936,vp,32933.pdf [dostęp: 26.04.2025].

modernizacyjnych, czynników gospodarczych i koniunkturalnych, w tym pandemii COVID-19 oraz reguł unijnego systemu rozliczania emisji poza systemem ETS.

W początkowych latach analizowanego okresu brakowało precyzyjnych wytycznych w zakresie implementacji celu non-ETS. Z jednej strony coroczny monitoring tworzył ramę porównawczą i stwarzał pozory postępu, z drugiej zaś Komisja podejmowała próby dyscyplinowania Polski, odwołując się do danych inwentaryzacyjnych i wskazując na związane z tym ryzyka. Logika oceny była w dużej mierze oparta na prognozach dostarczanych przez państwo, co szczególnie w początkowym okresie mogło osłabiać bodźce do podejmowania konkretnych reform. Formalny monitoring Komisji Europejskiej początkowo konsekwentnie wskazywał, że realizacja celu nie jest zagrożona. W efekcie kolejne rządy nie odczuwały dostatecznej presji, by podejmować szybkie i kosztowne reformy strukturalne w sektorach objętych regulacją non-ETS.

Sytuacja ta uległa zmianie w 2013 r. Bodziec adaptacyjny w tym obszarze miał charakter zewnętrzny, ponieważ wynikał z decyzji *effort sharing*[858], rocznych limitów emisji, obowiązków sprawozdawczych oraz corocznej weryfikacji zgodności osiąganych celów przez Komisję Europejską. System ten podlegał stałemu monitorowaniu postępów i corocznemu rozliczaniu emisji. Możliwe było również uruchamianie mechanizmów korygujących i mechanizmów elastyczności. Mechanizm celu non-ETS tworzył tym samym trwałą presję adaptacyjną, wykraczającą poza samo raportowanie. Polska została zobowiązana do wykazywania, że podejmowane działania pozostają spójne z unijną ścieżką redukcyjną.

Realizacja celu non-ETS w Polsce wymagała interwencji w obszarach rozproszonych zarówno instytucjonalnie, jak i sektorowo, co czyniło koordynację tych działań zadaniem bardzo złożonym i trudnym. Dotyczyło to głównie transportu drogowego, budownictwa, ogrzewnictwa indywidualnego i rolnictwa – każdy z nich funkcjonował w odmiennych uwarunkowaniach regulacyjnych, ekonomicznych i społecznych. Obszar transportu był szczególnie wrażliwy społecznie, zwłaszcza w odniesieniu do kosztów paliwa oraz ograniczeń dotyczących użytkowników. Rolnictwo natomiast pozostawało sektorem o dużej wrażliwości politycznej ze względu na znaczenie interesów producentów rolnych i koszty zmian modernizacyjnych. W praktyce impuls adaptacyjny płynący z poziomu UE napotykał istotne przeszkody, a jego implementacja przebiegała za pośrednictwem złożonego układu instytucji, interesów sektorowych i napięć politycznych, które osłabiały zarówno spójność, jak i tempo reakcji państwa.

[858] Szerzej: European Commission *Achievements under 2013–2020 Effort Sharing*, Climate Action, dostępne w: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/achievements-under-2013-2020-effort-sharing_en [dostęp: 08.03.2026].

W przypadku celu dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS mechanizm europeizacji *top-down* łączył obligatoryjne cele redukcyjne z miękką koordynacją prowadzoną w ramach semestru europejskiego. Polska wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych, nie podejmowała jednak głębszych reform w sektorach o największym potencjale redukcyjnym. Sprzyjały temu dwa czynniki: brak bezpośredniej presji egzekucyjnej ze strony instytucji unijnych oraz korzystne wyniki inwentaryzacji emisji, które przez znaczną część analizowanego okresu nie sygnalizowały zagrożenia dla realizacji przyjętego celu. Należy zaznaczyć, że monitoring semestralny stanowił potencjalny kanał presji, a publiczna widoczność danych mogła dostarczać rządzącym wewnętrznego uzasadnienia do podejmowania reform. Potencjał ten pozostał jednak w znacznej mierze niewykorzystany. Architektura prawna, nawet wsparta rozbudowanym systemem sprawozdawczości, nie wystarcza, by wymusić głęboką zmianę w krajowych politykach sektorowych. Rozproszenie kompetencji między resortami oraz zróżnicowana gotowość poszczególnych sektorów do ponoszenia kosztów transformacji utrudniały skoordynowane i konsekwentne przełożenie impulsów unijnych na działania krajowe.

Analiza podatków ekologicznych oraz zrównoważonego transportu wskazuje, że były to obszary najbardziej odporne na oddziaływanie mechanizmów europeizacji. W obu przypadkach miękkie zalecenia Komisji Europejskiej w zakresie polityki fiskalnej były przez długi czas ignorowane. Dopiero w późniejszym okresie doszło do wdrożenia rozwiązań hybrydowych takich jak quasipodatkowa opłata emisyjna, która stanowiła częściową odpowiedź na formułowane oczekiwania. Komisja wielokrotnie wskazywała na strukturalne słabości polskiego systemu fiskalnego w odniesieniu do realizacji celów środowiskowych. Jednocześnie w Polsce odnotowywano znaczący wzrost emisji w sektorze transportu, co znalazło odzwierciedlenie we wzroście wskaźnika emisji gazów cieplarnianych w tym sektorze. Transport pozostawał więc jednym z głównych czynników utrudniających realizację celu ograniczenia emisji CO_2.

Aleksandra Pinkas wskazuje, że również pandemia COVID-19 przyczyniła się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w całej UE z uwagi na zawieszenie funkcjonowania wielu sektorów gospodarki[859]. Ponadto badanie przeprowadzone przez Annę Borucką i Edwarda Kozłowskiego miało na celu analizę trendów emisji CO_2 generowanych przez transport drogowy w Polsce oraz ocenę, w jaki sposób spadek mobilności w czasie pandemii COVID-19

[859] Aleksandra Pinkas, *Ochrona klimatu w czasie pandemii COVID-19*, [w:] Jerzy Korczak, Justyna Mielczarek-Mikołajów (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023, s. 64, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego, dostępne w: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/140201/PDF/04_A_Pinkas_Ochrona_klimatu_w_czasie_pandemii_Covid-19.pdf [dostęp: 23.02.2026].

wpłynął na te emisje. Borucka i Kozłowski uważają, że pandemia znacząco wpłynęła na dynamikę emisji CO_2 generowanych przez transport drogowy w Polsce. Badacze wskazują, że globalne ograniczenia w przemieszczaniu się, praca zdalna, a w szczególności obawa przed zakażeniem wirusem doprowadziły do wyraźnej zmiany zachowań społecznych i preferencji komunikacyjnych. Z przeprowadzonych przez nich analiz modelowania matematycznego wynika, że pandemia spowodowała zmianę trendów i niewielkie spadki emisji w przypadku samochodów osobowych, a także lekkich i ciężkich samochodów ciężarowych[860]. Wnioski te potwierdził KOBiZE, według którego wybuch pandemii COVID-19 wywarł mierzalny ujemny wpływ na całkowitą wielkość antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych w Polsce. Autorzy dokumentu wskazują, że w ujęciu makroekonomicznym w 2020 r. odnotowano spadek krajowej emisji gazów cieplarnianych na poziomie 4% w stosunku do roku 2019 r., emisje non-ETS w 2020 r. były niższe o ok. 2% niż w 2019 r., a spadek emisji w transporcie o ok. 4,2%. Powyższe wiązano z pandemią[861].

W krajowym dyskursie publicznym coraz wyraźniej obecny był postulat rozwoju energetyki jądrowej. Wpisywał się on w szerszą debatę o sposobach ograniczania emisji CO_2. Budowa elektrowni jądrowej była traktowana jako długofalowy instrument redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wskazywano przy tym na jej rolę w dywersyfikacji krajowego miksu energetycznego. Pod koniec dekady Krajowy Program Reform stał się dla strony polskiej narzędziem wyrażania politycznego sprzeciwu wobec unijnej agendy, która nie uznawała energetyki jądrowej za istotny element transformacji klimatycznej. Rząd argumentował, że atom jest stabilnym i zeroemisyjnym źródłem energii.

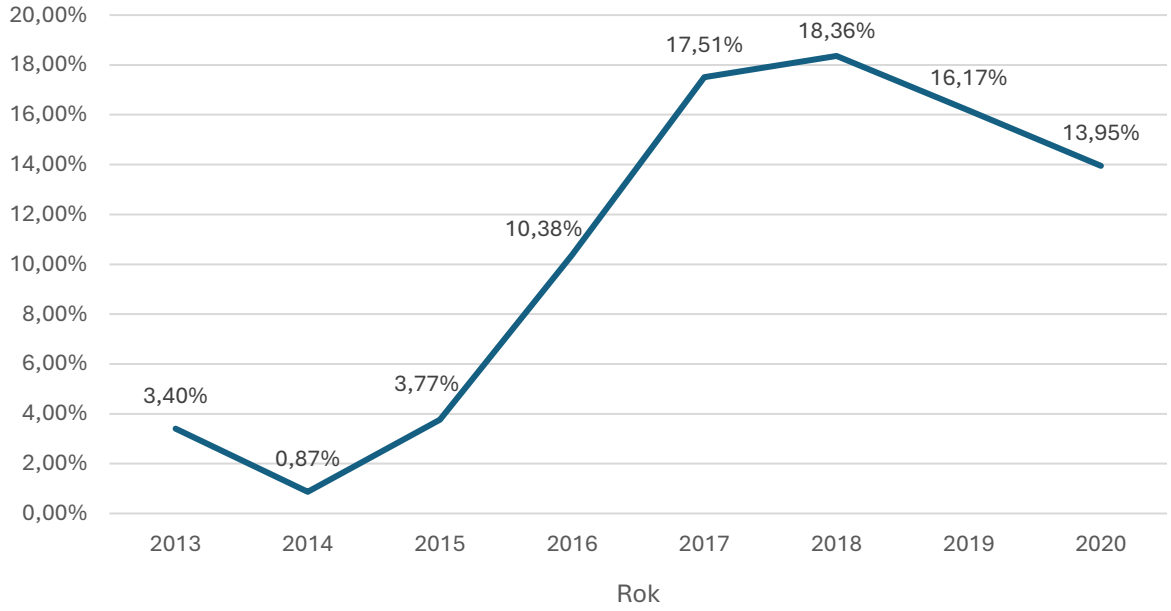
Wykres nr 16 przedstawia zmianę emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS w Polsce w latach 2013–2020, wyrażoną jako odchylenie procentowe względem roku bazowego 2005 (2005 = 100%). Wartość emisji bazowej wyniosła 179 983 508 Mg CO_2e, zgodnie z poziomem zatwierdzonym po unijnych przeglądach inwentaryzacyjnych. Należy mieć na uwadze, że dane emisyjne podlegały okresowym korektom wynikającym ze zmian metodyki lub zakresu raportowania, wobec czego wartości prezentowane w poszczególnych dokumentach semestralnych mogą się nieznacznie różnić.

---

[860] Anna Borucka, Edward Kozłowski, *Modeling the Dynamics of Changes in CO2 Emissions from Polish Road Transport in the Context of COVID-19 and Decarbonization Requirements*, „Combustion Engines" 2023, t. 195, nr 4, s. 65–69, Repozytorium Wojskowej Akademii Technicznej, dostępne w: https://repo.bg.wat.edu.pl/seam/resource/rest/download/WATd8cfb205269447c7856b0342fe223730?entityType=article&entityId=WATee7179deed2645a9b9624de526d6f36f&cid=1360 [dostęp: 23.01.2026].

[861] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2022. Inwentaryzacja emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w Polsce dla lat 1988–2020. Raport syntetyczny*, Warszawa 2022, s. 7, 18–19, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), dostępne w: https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/krajowa_inwentaryzacja_emisji/NIR_2022_raport_syntetyczny_PL.pdf [dostęp: 23.02.2026].

Wykres 16. Emisje non-ETS w Polsce w latach 2013–2020 na tle roku bazowego 2005



Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK, *Informacja o wynikach kontroli: Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, Warszawa 2024, s. 69; Europejska Agencja Środowiska (EEA), *Greenhouse Gas Emissions under the Effort Sharing Legislation, 2005–2024*.

Osiągnięty rezultat w obszarze emisji non-ETS należy oceniać jako formalnie zgodny z wymogami unijnymi, lecz materialnie ograniczony. W dużym stopniu został on uzyskany dzięki mechanizmom elastyczności. Nie był zatem równoznaczny z trwałą i linearną redukcją emisji u źródła. Rola semestru europejskiego miała charakter pośredni. Semestr przyczyniał się raczej do selektywnej adaptacji i częściowego dostosowania niż do strukturalnie pogłębionej transformacji sektorowej. Działania instytucji unijnych koncentrowały się przede wszystkim na wzmacnianiu presji koordynacyjnej i podtrzymywaniu obecności tego problemu w krajowej agendzie politycznej. Administracja krajowa była tym samym zobowiązana do publicznego odnoszenia się do narastających trudności oraz prezentowania działań naprawczych.

5.4. Realizacja celu w zakresie zużycia energii pierwotnej

Efektywność energetyczna i ograniczanie energochłonności gospodarki były w analizowanym okresie przedstawiane jako istotny priorytet polityki publicznej. W praktyce ich realizacja miała jednak charakter nierównomierny i zależny od czynników strukturalnych oraz rynkowych.

Na tle zobowiązań wynikających z polityki UE w obszarze efektywności energetycznej Sejm procedował rządowy projekt ustawy o efektywności energetycznej podczas posiedzenia

2–4 marca 2011 r. oraz 13–15 kwietnia 2011 r. Debata od samego początku była zdominowana przez retorykę dostosowania polskiego prawa do wymogów UE.

Poseł sprawozdawca Tomasz Piotr Nowak (PO) wskazał, że „rządowy projekt ustawy o efektywności energetycznej transponuje dyrektywę 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych”[862] oraz że „ustawa zobowiązuje rząd do monitorowania wszystkich działań dotyczących efektywności energetycznej poprzez stworzenie krajowego planu działań i do składania Komisji Europejskiej raportów z postępów w jego realizacji”[863].

Posłanka Elżbieta Streker-Dembińska (SLD) przedstawiała ustawę jako odpowiedź zarówno na wieloletnie zaniedbania w krajowej polityce energetycznej, jak i na zobowiązania wynikające z członkostwa w UE. Argumentowała, że „jak nie ma systemu i nie ma pewnego przymusu, to łatwo odpuścić sobie pewne obowiązki”, a projektowane rozwiązania, choć „być może dla niektórych będą bolesne”, są „zobowiązaniem wobec nas samych”. Ponadto posłanka legitymizowała projekt nowych regulacji poprzez odwołanie do logiki odpowiedzialności zbiorowej, nawet jeśli ich wdrożenie mogłoby się wiązać z odczuwalnymi kosztami dla części odbiorców[864]. Ustawa w jej ocenie pozostawała środkiem niezbędnym do osiągnięcia trwałej i systemowej poprawy efektywności energetycznej.

Istotnym wątkiem debaty była kwestia realizacji celów efektywności energetycznej za pomocą mechanizmów rynkowych. Szczególną rolę przypisywano tu białym certyfikatom, traktowanym jako instrument umożliwiający ograniczenie bezpośrednich nakazów administracyjnych na rzecz systemu bodźców ekonomicznych. Nowak podkreślał, że rozwiązanie to jest korzystne również z perspektywy finansów publicznych, wskazując, że jako „mechanizm rynkowy w najmniejszym stopniu obciąża budżet państwa, co w dobie kryzysu jest bardzo istotne”[865].

Według posła Adama Gawędy (Polska jest Najważniejsza) efektywność proponowanego mechanizmu pozwalała zmaksymalizować oszczędności energii w możliwie krótkim czasie przy wykorzystaniu już istniejącego potencjału[866].

Stanowisko Prawa i Sprawiedliwości wobec ustawy o efektywności energetycznej miało charakter warunkowo aprobujący. Poseł Waldemar Wiązowski (PiS) podkreślał, że

[862] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sejm VI kadencji, Sprawozdanie stenograficzne z 86. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 marca 2011 r. (pierwszy dzień obrad)*, s. 67, dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/FE722D9A9A657C87C1257849004099BD/%24file/86_a_ksiazka.pdf [dostęp: 02.03.2026].
[863] Tamże.
[864] Tamże, s. 79.
[865] Tamże, s. 67.
[866] Tamże, s. 72.

projekt „na pewno spełnia wytyczne dyrektywy europejskiej, ale też poprzez szeroki udział instytucji i stowarzyszeń funkcjonujących w energetyce przede wszystkim pozostaje w zgodzie z rozsądkiem krajowym”[867]. Analiza tej wypowiedzi pozwala dostrzec strategię podwójnej legitymizacji. Projekt ustawy został zaaprobowany nie tylko jako wypełnienie zobowiązania unijnego, ale również jako rozwiązanie zgodne z interesem państwa, co w retoryce PiS stanowiło warunek równie istotny jak sam wymóg implementacji. Jednocześnie poseł podkreślał skalę prac nad projektem, wskazując, że „w czasie pracy podkomisji zgłoszono (…) blisko 100 poprawek czy różnych wniosków”[868].

W dalszej części debaty sejmowej uwaga posłów PiS przesunęła się od ogólnego poparcia dla ustawy w stronę kosztów społecznych. Piotr Stanke (PiS) pytał: „Czy nie jesteśmy winni Polakom takiej informacji? Przecież wzrost kosztów energii elektrycznej przekłada się bezpośrednio na koszty życia nas wszystkich”[869]. Z kolei Jacek Bogucki (PiS), powołując się na krytyczną opinię URE, rozważał: „Czy nie będzie tak, że jedynym skutkiem tej ustawy będzie 1,5–2-procentowy wzrost cen energii?”[870]. Strategia PiS polegała zatem na popieraniu celu ustawy i pozycjonowaniu się w roli obrońcy odbiorców końcowych.

Ponadto Sojusz Lewicy Demokratycznej zgłaszał zastrzeżenia dotyczące przede wszystkim odbiorców wrażliwych oraz niespójności całego otoczenia regulacyjnego. Posłanka Elżbieta Streker-Dembińska (SLD) pytała: „Co dzieje się z ustawą, która miała chronić odbiorców wrażliwych?”[871].

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Joanna Strzelec-Łobodzińska odpowiadała na obawy posłów, zaznaczając, że „80% środków pozyskanych z tytułu białych certyfikatów wróci do odbiorców finalnych”, a ewentualny wzrost cen będzie ograniczony – przy 1-procentowym obciążeniu z tytułu certyfikatów przekładałoby się to jedynie na „0,5% przyrostu teoretycznej ceny”, przy czym „niekoniecznie musi to być przerzucone na odbiorcę indywidualnego przez hurtownika”[872]. Przedstawicielka rządu nie wykluczała zatem pewnych obciążeń finansowych dla odbiorców końcowych

Podczas kolejnego posiedzenia Sejmu zagadnienia związane z ustawą o efektywności energetycznej miały wyraźnie charakter proceduralny i służyły finalizacji wcześniejszej debaty nad samym projektem. Nowak ponownie legitymizował ustawę jako instrument realizacji

[867] Tamże, s. 70.
[868] Tamże.
[869] Tamże, s. 73.
[870] Tamże, s. 75.
[871] Tamże, s. 74.
[872] Tamże, s. 76–77.

zobowiązań unijnych[873]. Wystąpienia klubowe PO, PiS, SLD i PSL w zasadzie ograniczyły się do deklaracji poparcia albo głosowania zgodnie z rekomendacją Komisji Gospodarki, co świadczy o wysokim poziomie konsensusu politycznego[874].

Nowak, dokonując oceny procesu legislacyjnego i uzgodnień międzypartyjnych, określił ustawę jako „początek wielkiej epopei energetycznej"[875], zaznaczył, także że „wszystkie kluby pracowały nad tą ustawą bardzo odpowiedzialnie i bardzo racjonalnie"[876].

Projekt ustawy o efektywności energetycznej został uchwalony przez Sejm 4 marca 2011 r.; oddano 417 głosów za, 1 głos przeciw, przy braku głosów wstrzymujących się. Następnie Senat wniósł poprawki do ustawy. Po ponownym skierowaniu ustawy do Sejmu 15 kwietnia 2011 r. rozpatrywano stanowisko Senatu, a Sejm przyjął część poprawek[877].

W debacie nad ustawą o efektywności energetycznej widoczny był szeroki konsensus co do ogólnego kierunku regulacji. Unia Europejska stanowiła punkt odniesienia zarówno dla strony rządzącej, jak i dla opozycji, choć odwołania do niej pełniły odmienne funkcje. Obóz rządzący przedstawiał ustawę jako konieczność wykonania zobowiązań Polski wynikających z członkostwa w strukturach UE. Opozycja nie kwestionowała znaczenia tego kontekstu, jednakże oceniała projekt z perspektywy konsekwencji społecznych i gospodarczych. W debacie obecny był również wątek sprawiedliwości społecznej, widoczny w pytaniach o to, kto poniesie koszty modernizacji oraz czy realizacja polityki efektywności energetycznej będzie uwzględniać jej konsekwencje dla odbiorców końcowych i grup społecznie wrażliwych. W końcowej fazie prac parlamentarnych porozumienie to stało się jeszcze bardziej widoczne. Wypowiedzi przedstawicieli klubów ograniczały się już do krótkich deklaracji poparcia.

W analizie dotyczącej efektywności zużycia energii przygotowanej w 2012 r. przez Instytut na rzecz Ekorozwoju zauważono rozbieżności pomiędzy deklaracjami polityków formułowanymi w sferze publicznej a faktycznie podejmowanymi działaniami. Ówczesny spadek energochłonności polskiej gospodarki w ocenie Instytutu nie był więc konsekwencją strategii rządu. O jej wyniku przesądziły głównie przemiany strukturalne w gospodarce. Z perspektywy oceny sprawności aparatu państwowego dotychczasowe działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej u odbiorców końcowych oceniono negatywnie, a za

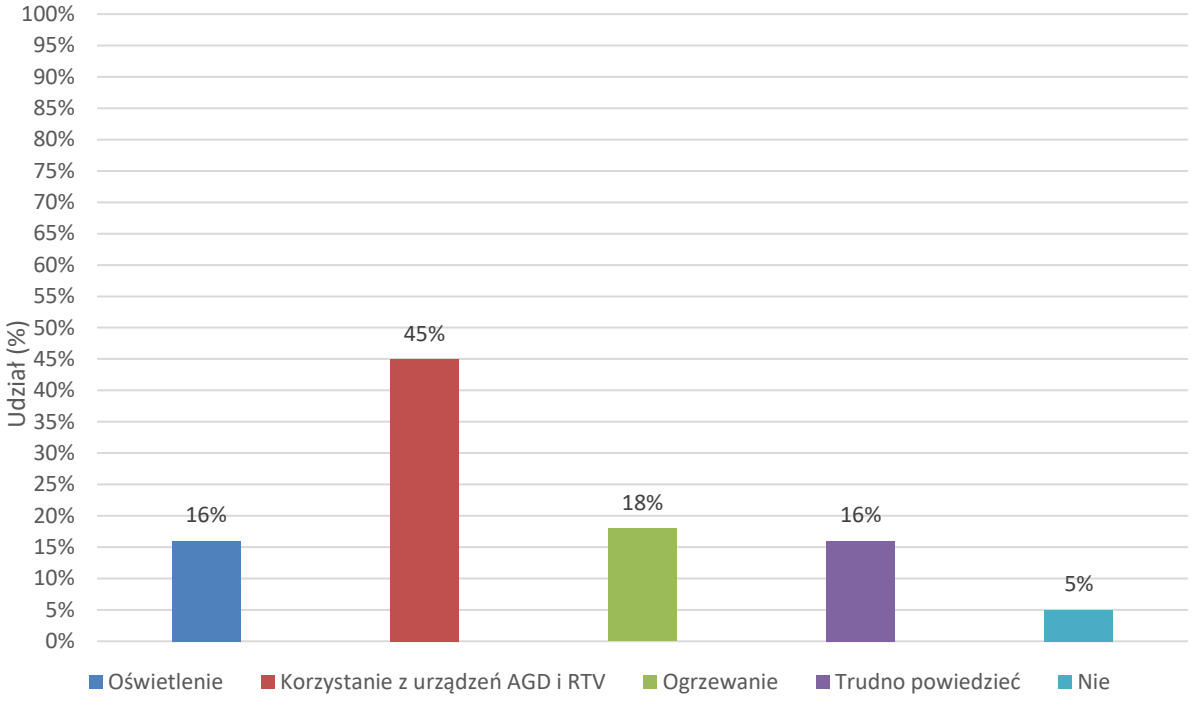
[873] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Sprawozdanie stenograficzne z 90. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 kwietnia 2011 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2011, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, s. 191, dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/32B966653A335E82C1257872007E0E04/$file/90_b_ksiazka.pdf [dostęp: 10.01.2026].
[874] Tamże, s. 195–196.
[875] Tamże, s. 196.
[876] Tamże.
[877] Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Wyniki głosowania. VI kadencja. Głosowanie nr 15 – posiedzenie nr 86 dnia 04.03.2011*, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&86&1 [dostęp: 10.01.2026].

kluczowe zaniechanie władzy wykonawczej uznano deficyt w budowaniu długoterminowej strategii. Odpowiedzią na to miałoby być stworzenie dokumentu, który określiłby wizję, długoterminowe cele i kierunki działań w zakresie efektywności energetycznej oraz promowałby najbardziej opłacalne kosztowo rozwiązania[878].

Kolejnymi ważnymi czynnikami wpływającymi na skuteczność polityki w zakresie efektywności energetycznej były poziom wiedzy oraz percepcja społeczna. Wyniki opracowane w 2013 r. przez Instytut Ekonomii Środowiska dotyczące opinii Polaków w odniesieniu do oszczędzania energii pokazały, że zdaniem niemal połowy respondentów największą część kosztów eksploatacyjnych w sektorze mieszkaniowym stanowi energia zużywana przez urządzenia AGD i RTV. Jedynie 18% badanych wskazało na wydatki związane z ogrzewaniem, mimo że w praktyce zwykle było ono najbardziej kosztochłonnym elementem utrzymania gospodarstw domowych w Polsce. Niewiele mniej osób jako istotne źródła kosztów wymieniało energię wykorzystywaną do oświetlenia oraz do przygotowania ciepłej wody użytkowej (po ok. 16%)[879]. Zdecydowana większość Polaków deklarowała, że podejmuje działania na rzecz oszczędzania energii, w deklaracjach częściej pojawiało się jednak oszczędzanie energii elektrycznej niż ciepła. Zapytani o konkretne sposoby redukcji zużycia energii respondenci zwykle wskazywali działania związane z prądem, tj. wyłączanie niepotrzebnego oświetlenia czy wybór żarówek i urządzeń o lepszych parametrach energooszczędności. Zdecydowanie rzadziej wskazywali na ograniczanie zużycia ciepła lub energii wykorzystywanej do przygotowania ciepłej wody użytkowej[880]. Na wykresie nr 17 przedstawiono rozkład odpowiedzi respondentów dotyczących tego, co ich zdaniem stanowi największy udział w kosztach energii ponoszonych w gospodarstwie domowym. Zestawienie umożliwia porównanie częstotliwości występowania wskazań poszczególnych kategorii oraz identyfikację dominującego źródła kosztów.

[878] Aleksandra Arcipowska, Agnieszka Tomaszewska, *Efektywność zużycia energii: między deklaracjami, stanem obecnym a przyszłością (Policy Paper)*, Warszawa 2012, s. 2–3, 14–16, Instytut na rzecz Ekorozwoju, dostępne w: https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/pdf/efektywnosc_zuzucia_energii.pdf [dostęp: 01.03.2025].
[879] Instytut Ekonomii Środowiska, *Energy Efficiency in Poland – 2012 Review. Buildings*, Kraków 2013, s. 26, dostępne w: https://iee.org.pl/wp-content/uploads/publications/01_energy_efficiency_in_poland_2012.pdf [dostęp: 04.03.2026].
[880] Tamże.

Wykres 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Co ma Pana/Pani zdaniem największy udział w kosztach energii ponoszonych w Pana/Pani domu/mieszkaniu?



Źródło: Instytut Ekonomii Środowiska, *Energy Efficiency in Poland – 2012 Review. Buildings*, s. 27.

Pod koniec 2014 r. Komisja Europejska oraz Europejski Bank Inwestycyjny ogłosiły plan inwestycyjny dla Europy, tzw. Plan Junckera[881]. Ambicją programu było zmobilizowanie co najmniej 315 mld euro na realizację dodatkowych inwestycji w latach 2015–2017. Rok później uruchomiono w ramach tej inicjatywy Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych[882]. W obszarze energii priorytetowo miały być potraktowane projekty infrastrukturalne (m.in. sieci i połączenia transgraniczne, modernizacja systemów i zarządzanie popytem) oraz przedsięwzięcia poprawiające efektywność wykorzystania energii. Polska zgłosiła listę projektów energetycznych, wśród których znalazły się m.in.: kompleks wydobywczo-energetyczny Gubin–Brody (budowa nowej kopalni węgla brunatnego oraz elektrowni przykopalnianej), nowy blok energetyczny w elektrowni „Kozienice", budowa bloku energetycznego w elektrowni „Łaziska"[883]. W odpowiedzi na ten plan Koalicja Klimatyczna w grudniu 2014 r. opublikowała list otwarty skierowany do premier Ewy Kopacz oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera. Organizacja

[881] European Commission, *EU announces details of EUR 315 billion investment plan*, „ECFIN E-news" 2014, nr 109, 28.11.2014, dostępne w: https://ec.europa.eu/economy_finance/enewsletter/109_141128/ [dostęp: 04.03.2025].
[882] Rada Unii Europejskiej, *Plan inwestycyjny dla Europy*, Rada UE i Rada Europejska (Consilium.europa.eu), treść archiwalna, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/investment-plan/ [dostęp: 06.03.2025].
[883] Special Task Force (Member States, Commission, EIB) on Investment in the EU, *Annex 2 – Project Lists from Member States and the Commission. Part 2*, s. 6, European Investment Bank (EIB), dostępne w: https://www.eib.org/files/press/efsi_project_list_part2_en.pdf [dostęp: 04.03.2025].

argumentowała, że polski rząd nadmiernie promuje inwestycje w energetykę węglową zamiast ukierunkowywać wsparcie na poprawę efektywności energetycznej, rozwój inteligentnych sieci oraz odnawialne źródła energii. Zaapelowano również o przejrzyste i restrykcyjne kryteria wyboru projektów, które miały być zgodne z celami środowiskowymi UE. W liście podkreślono także, że nie można akceptować sytuacji, w której środki publiczne służą inwestycjom prowadzącym do degradacji środowiska, generują wysokie koszty społeczne oraz utrwalają uzależnienie polskiej gospodarki od paliw kopalnych na kolejne lata[884].

Wskazane wyżej inwestycje mogły mieć co najwyżej pośredni wpływ na osiąganie celu w zakresie zużycia energii pierwotnej poprzez poprawę sprawności wytwarzania. Nie redukowały jednak popytu, który był kluczowy dla trwałego spadku zużycia energii pierwotnej brutto. Zgłoszenie tych projektów wzmacniał argument organizacji pozarządowych, że państwo miało preferować utrzymanie modelu podażowego opartego na węglu zamiast systematycznie wzmacniać efektywność energetyczną.

Efektywność energetyczna była również opisywana jako mechanizm stymulowania konkurencyjności oraz modernizacji polskiej gospodarki. W raporcie Instytutu na rzecz Ekorozwoju z 2017 r. powiązano ograniczanie zużycia energii pierwotnej z podnoszeniem innowacyjności gospodarki, stopniowym rozprzężeniem wzrostu gospodarczego od zużycia energii oraz z budowaniem społecznej akceptacji dla transformacji energetycznej[885]. W raporcie autorzy wskazali sektory o największym potencjale oszczędności energii (budownictwo, transport i przemysł). Jednocześnie podkreślili, że wykorzystanie tego potencjału wiąże się z wysokimi kosztami początkowymi inwestycji. Zwrócili jednak uwagę, że nakłady te mogą przynieść jeszcze większe korzyści w dłuższej perspektywie czasowej[886]. Jako przykład podano m.in. sektor budownictwa, w którym potencjał oszczędności energii jest szczególnie wysoki. Oszacowano, że modernizacja ok. 50% zasobu budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych oraz obiektów niemieszkalnych (w zależności od przyjętego wariantu efektywności) wiązałaby się z kosztami rzędu 270–470 mld zł. Jednocześnie okres zwrotu takich inwestycji wynosiłby ok. 10 lat, a łączne korzyści mogłyby sięgnąć ok. 700 mld zł[887].

---

[884] Koalicja Klimatyczna, *List otwarty Koalicji Klimatycznej do premier Kopacz*, 17.12.2014, dostępne w: https://koalicjaklimatyczna.org/list-otwarty-koalicji-klimatycznej-do-premier-kopacz/ [dostęp: 04.03.2026].
[885] Katarzyna Michałowska-Knap, Aneta Więcka, Grzegorz Wiśniewski, *Odnawialne źródła energii – aspekty ekonomiczne i konkurencyjność*, [w:] Tobiasz Adamczewski, Andrzej Kassenberg, Marcin Popkiewicz (oprac. i red. meryt.), *Przyjazny rozwój Polski. Ludziom – gospodarce – środowisku. Raport merytoryczny. Dokument ramowy LIFE WZROST PL*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2017, s. 101.
[886] Bartłomiej Asztemborski, Ryszard Wnuk, *Efektywność energetyczna*, [w:] Tobiasz Adamczewski, Andrzej Kassenberg, Marcin Popkiewicz (oprac. i red. meryt.), *Przyjazny rozwój Polski. Ludziom – gospodarce – środowisku. Raport merytoryczny. Dokument ramowy LIFE WZROST PL*, dz. cyt., s. 157.
[887] Tamże.

W okresie 2011–2017 Polska opracowała i przedstawiła Komisji Europejskiej trzy kolejne KPR dotyczące efektywności energetycznej[888]. Plany te stanowiły odpowiedź na zobowiązania wynikające z dyrektyw 2006/32/WE oraz 2012/27/UE[889]. Obejmowały cele oszczędnościowe w zakresie energii finalnej (do 2016 r.) oraz energii pierwotnej (do 2020 r.). W dokumentach opisywano planowane środki na rzecz poprawy efektywności energetycznej w poszczególnych sektorach gospodarki – niezbędne do realizacji krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią. Plany państw członkowskich podlegały ocenie Komisji Europejskiej[890]. W tabeli nr 23 zestawiono krajowe plany działania Polski dotyczące efektywności energetycznej obowiązujące w analizowanym okresie.

Tabela 23. Przegląd wybranych instrumentów polityki na rzecz efektywności energetycznej zawartych w Krajowych Planach Działań dotyczących efektywności energetycznej dla Polski

Nazwa dokumentu i data jego przyjęcia	Środki i sektory	Zakres i sposób realizacji
Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2011 17 kwietnia 2012 r.	Środki horyzontalne	System białych certyfikatów (świadectw efektywności energetycznej). Rynkowy mechanizm wsparcia, który nałożył na przedsiębiorstwa energetyczne (sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz) obowiązek pozyskania odpowiedniej liczby świadectw za zrealizowane oszczędności.
	Sektor mieszkalnictwa	Redukcja zużycia energii na ogrzewanie i podgrzewanie wody, kompleksowa odnowa starych budynków wielorodzinnych. Specjalne mechanizmy finansowe, np. Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Regionalne Programy Operacyjne (RPO) na lata 2007–2013.
	Sektor publiczny	Zobowiązanie do pełnienia wzorcowej roli w oszczędzaniu energii poprzez stosowanie co najmniej dwóch ustawowych środków poprawy efektywności, m.in. regularne przeprowadzanie audytów energetycznych, specjalne mechanizmy finansowe, np. System zielonych inwestycji (GIS) – Część 1 (Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, Działanie 9.3.
	Sektor transportu	Zahamowywanie rosnącego zużycia energii i poprawa efektywności sektora. Specjalne mechanizmy finansowe, np. program wymiany floty w zakładach komunikacji miejskiej oraz promocja ekojazdy.

[888] Pierwszy Krajowy Plan Działania został przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r.

[889] *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE*, Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1–56, EUR-Lex, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32012L0027 [dostęp: 05.03.2026].

[890] Tadeusz Skoczkowski, Sławomir Bielecki, *Efektywność energetyczna – polityczno-formalne uwarunkowania rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2016, t. 19, z. 1, s. 13–14, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-96115-28891?filename=Energy-effectiveness---fo.pdf [dostęp: 05.03.2026].

Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2014 20 października 2014 r.	Środki horyzontalne	System zobowiązujący do efektywności energetycznej (białe certyfikaty). Wsparcie działań mających na celu poprawę efektywności energetycznej gospodarki. System nałożył na przedsiębiorstwa sprzedające energię elektryczną, ciepło i gaz ziemny odbiorcom końcowym obowiązek pozyskiwania i umarzania u Prezesa URE białych certyfikatów (świadectw efektywności energetycznej) lub uiszczenia tzw. opłaty zastępczej. Inteligentne liczniki energii i rozliczenia (*Smart Metering* / *Smart Grids*). Wsparcie na rzecz wdrażania inteligentnych systemów pomiarowych, modernizacji sieci w celu optymalizacji i racjonalizacji zużycia energii oraz przyłączania odnawialnych źródeł energii. Cykliczne kampanie multimedialne promujące oszczędzanie energii i zmianę nawyków społecznych. Wdrożenie ogólnopolskiego programu doradztwa na lata 2015–2023. Zakładał on stworzenie sieci lokalnych i regionalnych doradców energetycznych, którzy mieli bezpłatnie wspierać mieszkańców, samorządy i przedsiębiorców w przygotowaniu inwestycji prooszczędnościowych oraz we wdrażaniu lokalnych planów gospodarki niskoemisyjnej.
	Sektor mieszkalnictwa	Wsparcie finansowe zarówno w obszarze kompleksowej modernizacji istniejących budynków, jak i w zachętach do budowy nowych obiektów o wysokim standardzie energetycznym. Specjalne mechanizmy finansowe, np. Fundusz Termomodernizacji i Remontów, premia remontowa (wynosząca 20% kredytu), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) na lata 2014–2020 (priorytet inwestycyjny 4.III), Poprawa efektywności energetycznej, Część 3 – Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych.
	Sektor publiczny	Nałożono obowiązek poddawania corocznej renowacji 3% całkowitej powierzchni budynków ogrzewanych lub chłodzonych, które są własnością instytucji rządowych – przyjęcie alternatywnego podejścia przez Polskę, wyznaczony cel odpowiadający rocznej oszczędności 2122 MWh energii przez instytucje rządowe. Stosowanie minimum dwóch ustawowych środków poprawy efektywności, np. przeprowadzenie audytu i realizacja wynikających z niego opłacalnych przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Specjalne instrumenty finansowe, np. System Zielonych Inwestycji (GIS), Część 1 – Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej, Część 5 – Zarządzanie energią wybranych podmiotów sektora finansów publicznych, Program LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej, Regionalne Programy Operacyjne (RPO) na lata 2014–2020.
	Sektor transportu	Obniżenie zużycia paliw i energii, usprawnienie systemów transportowych, rozwój zrównoważonych środków transportu (np. szynowego), wdrażanie nowoczesnych technologii zarządzania ruchem oraz unowocześnianie taboru. Specjalne instrumenty finansowe, np. System Zielonych Inwestycji (GIS) – Część 7: GAZELA (niskoemisyjny transport miejski), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) na lata 2014–2020 (priorytet inwestycyjny 4.V), Regionalne Programy Operacyjne (RPO), Pogram Operacyjny Polska Wschodnia na lata 2014–2020.
Krajowy Plan Działań	Środki horyzontalne	System świadectw efektywności energetycznej (białe certyfikaty) Mechanizm został przedłużony do końca 2020 r. Na przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny

dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2017 23 stycznia 2018 r.		odbiorcom końcowym nałożony został ustawowy obowiązek realizacji przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego lub uzyskaniu białego certyfikatu. Dostarczenie informacji o potencjalnych oszczędnościach w budynkach, instalacjach przemysłowych i transporcie. Kampanie edukacyjne, np. „Polak tym bardziej oszczędza ciepło" czy „Dom, który dla mnie oszczędza" oraz bezpłatne usługi doradcze dla samorządów, przedsiębiorstw i mieszkańców, pomagające w przygotowywaniu planów gospodarki niskoemisyjnej oraz pozyskiwaniu finansowania na inwestycje.
	Sektor mieszkalnictwa	Wspieranie inwestycji w zakresie poprawy efektywności energetycznej istniejących budynków. Konsekwentne zaostrzanie dopuszczalnych wartości wskaźnika zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną. Specjalne instrumenty finansowe, np. Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) 2014–2020 (Działanie 1.3.2), dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych.
	Sektor publiczny	Sektor ten jest zobowiązany prawem do pełnienia roli wzorcowej, m.in. przez wymóg modernizacji rocznie 3% powierzchni budynków administracji rządowej – przyjęcie alternatywnego podejścia przez Polskę, wyznaczony cel odpowiadający rocznej oszczędności 4 344 MWh energii przez instytucje rządowe. Złagodzenie konieczności stosowania minimum dwóch ustawowych środków poprawy efektywności. Jednostka sektora publicznego, realizując swoje zadania, ma obowiązek stosować co najmniej jeden z pięciu wyszczególnionych w ustawie środków poprawy efektywności energetycznej. Specjalne instrumenty finansowe, np. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) 2014–2020 (Działanie 1.3.1), System Zielonych Inwestycji (GIS), Część 1 – Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej, Program LEMUR – Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej, Regionalne Programy Operacyjne (RPO) na lata 2014-2020.
	Sektor transportu	Działania promujące zrównoważoną mobilność i optymalizację transportu zbiorowego opierające się na planach gospodarki niskoemisyjnej i strategiach ZIT, zakupy taboru o alternatywnych źródłach zasilania (takich jak elektryczne, gazowe, wodorowe, hybrydowe). Specjalne instrumenty finansowe, np. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) 2014–2020, Działanie 6.1 – Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach**,** System Zielonych Inwestycji (GIS) – Część 2: GEPARD (Bezemisyjny transport publiczny), Regionalne Programy Operacyjne (RPO) na lata 2014–2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Gospodarki, *Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2011*; Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2014*; Ministerstwo Energii, *Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2017*.

Krajowe Plany Działań dotyczące efektywności energetycznej z lat 2012, 2014 i 2017 należy uznać za ważny element przekształcania modelu rozwoju gospodarczego Polski w stronę gospodarki niskoemisyjnej. Równocześnie istotnym założeniem pozostawało utrzymanie

dynamiki rozwoju gospodarczego Polski. Analiza Krajowych Planów Działania umożliwia wyodrębnienie pięciu zasadniczych obszarów kształtowania się polityki państwa w tym zakresie.

Po pierwsze, rozwijano rozwiązania instytucjonalne. Tworzono również nowe mechanizmy rynkowe, oparte przede wszystkim na systemie białych certyfikatów i audytach energetycznych. W tym procesie coraz większe znaczenie zyskiwały bardziej złożone instrumenty oddziaływania na zachowania uczestników rynku.

Po drugie, istotną rolę powierzono sektorowi publicznemu. Miał on wyznaczać standardy działania m.in. poprzez modernizację zasobów budowlanych, wdrażanie środków oszczędnościowych i korzystanie z dostępnych instrumentów finansowych. Administrację rządową i samorządową zobowiązano przy tym do pełnienia funkcji wzorcowej w procesie transformacji energetycznej.

Po trzecie, szczególną uwagę poświęcono mieszkalnictwu, które uznano za sektor o wysokim potencjale oszczędności energii. Działania państwa obejmowały zarówno zaostrzanie wymagań technicznych wobec budynków, jak i rozwijanie mechanizmów wsparcia dla inwestycji, np. w termomodernizację.

Po czwarte, ważnym obszarem tej polityki pozostawały przemysł oraz sektor MŚP. Zakładano, że poprawa efektywności energetycznej nie może skutkować osłabieniem konkurencyjności przedsiębiorstw. W odniesieniu do dużych podmiotów państwo wykorzystywało przede wszystkim instrumenty regulacyjne, np. obowiązkowe audyty energetyczne, odzysk energii oraz wdrażanie inteligentnych systemów. W sektorze MŚP większe znaczenie miały preferencyjne instrumenty finansowe, zwłaszcza pożyczki i leasingi.

Po piąte, szczególnym wyzwaniem dla polityki państwa pozostawał sektor transportu, rosnące zużycie energii w tym obszarze osłabiało bowiem efekty działań podejmowanych w innych obszarach gospodarki. Wzrost zamożności społeczeństwa i rozwój gospodarczy prowadziły do systematycznego zwiększania zużycia energii w transporcie drogowym.

Analiza Krajowych Planów Działań dotyczących efektywności energetycznej z lat 2012, 2014 i 2017 prowadzi do wniosku, że polityka państwa zmieniała się: od rozproszonych działań na rzecz bardziej uporządkowanego i wielopoziomowego modelu zarządzania. Ponadto działania państwa miały zróżnicowany charakter i były dostosowywane do specyfiki poszczególnych sektorów, a jej instrumenty starano się dobierać odpowiednio do wyzwań i barier występujących w danym obszarze lub sektorze. Szczególnie w sektorze transportu skuteczność tej polityki była ograniczona i napotykała bariery, co zmniejszało możliwość pełnej realizacji celów.

W badanym okresie polityka na rzecz efektywności energetycznej nie rozwijała się w sposób w pełni podporządkowany jednolitej logice modernizacyjnej. Równolegle podejmowano decyzje, które wzmacniały konwencjonalny model energetyczny. We wrześniu 2018 r. nadzwyczajne walne zgromadzenie Enei przyjęło uchwałę dotyczącą wyrażenia zgody na przystąpienie do etapu realizacji projektu „Ostrołęka C" (Etapu Budowy), którego kluczowym elementem miała być budowa nowej jednostki węglowej w elektrowni „Ostrołęka"[891]. Uchwała stała się następnie przedmiotem zaskarżenia przez Fundację ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, która wniosła pozew odnoszący się do planowanej budowy bloku węglowego „Ostrołęka C". W ocenie powoda realizacja tak dużej, szkodliwej dla środowiska inwestycji była ekonomicznie nieopłacalna i prawnie nieuzasadniona, zwłaszcza w kontekście otoczenia regulacyjnego ukierunkowanego na ochronę klimatu[892]. Przypadek ten potwierdza, że polska polityka w badanym okresie nie była spójna. Z jednej strony państwo deklarowało realizację celów Europa 2020 w zakresie ograniczania zużycia energii pierwotnej brutto, z drugiej zaś dopuściło decyzje inwestycyjne utrwalające wytwarzanie energii, w którym występowały wysokie straty przekształcania energii z paliw w energię użytkową. W konsekwencji pozew wniesiony przez fundację ClientEarth ostatecznie zakończył się wycofaniem projektu i demontażem części infrastruktury – fundacja w 2020 r. wygrała sprawę[893]. W czerwcu 2020 r. z inwestycji zrezygnowano, a częściowo wybudowane instalacje zostały zdemontowane.

Trzeci cel dotyczył poprawy efektywności energetycznej do 2020 r. i definiowany był jako poziom zużycia energii pierwotnej brutto (tj. całkowite zapotrzebowanie gospodarki na energię z wyłączeniem zastosowań pozaenergetycznych). Do 2020 r. Polska miała osiągnąć poziom równy 96,40 Mtoe. Założenie dla Polski oparto na prognozie Komisji Europejskiej PRIMES – Baseline 2007[894], według której zużycie energii pierwotnej w 2020 r. w scenariuszu referencyjnym wynosiłoby ok. 110 Mtoe. Przyjęcie wymaganej redukcji o ok. 13,6 Mtoe (interpretowanej jako wkład w cel 20%) dało docelowy pułap 96,40 Mtoe dla 2020 r.

---

[891] Adam Sofuł, *Walne Enei zgodziło się na budowę Ostrołęki*, WNP.pl, 24.09.2018, dostępne w: https://www.wnp.pl/energia/walne-enei-zgodzilo-sie-na-budowe-ostroleki,331139.html [dostęp: 04.03.2025].

[892] Małgorzata Bryk, *Rights-based Climate Change Litigation in the Polish Courts: Key Challenges*, [w:] *Proceedings of The 2nd World Conference on Climate Change and Global Warming*, 06–08.05.2022, Diamond Scientific Publishing, Budapest 2022, s. 7, dostępne w: https://www.dpublication.com/wp-content/uploads/2022/04/600-3066.pdf [dostęp: 04.03.2026].

[893] ClientEarth Communications, *Major Court Win Shows Power of Corporate Law to Fight Climate Change*, 01.08.2019, dostępne w: https://www.clientearth.org/latest/news/major-court-win-shows-power-of-corporate-law-to-fight-climate-change [dostęp: 04.03.2025].

[894] European Commission, Directorate-General for Energy (DG Energy), *Information on the Indicative National Energy Efficiency Target for Poland Established pursuant to Article 3(1) of Directive 2012/27/EU*, s. 1–3, dostępne w: https://energy.ec.europa.eu/document/download/a0eb3786-ebb9-48d8-b630-38f4c96290cd_en?filename=pl_2013report_en.pdf [dostęp: 26.04.2025].

W tabeli nr 24 przedstawiono porównanie prognozowanego zużycia energii pierwotnej w 2020 r. w scenariuszu referencyjnym PRIMES Baseline 2007[895] z krajowymi celami (pułapami) zużycia energii pierwotnej na 2020 r. przyjętymi przez państwa członkowskie UE. Wartości zaprezentowane w tabeli mogą wykazywać niewielkie odchylenia od danych przytaczanych w innych opracowaniach (takich jak Eurostat, Krajowe Programy Reform, dokumenty Komisji Europejskiej). Zestawienie to ma przede wszystkim charakter analityczno-porównawczy, a jego celem jest zobrazowanie kierunku oraz skali wymaganych zmian. Służy również do pokazania trendów i relacji między prognozą referencyjną a deklarowanymi celami krajowymi.

Tabela 24. Limity zużycia energii pierwotnej na 2020 r. – cele krajowe na tle prognozy PRIMES 2007

Państwo	Prognoza referencyjna zużycia energii pierwotnej w 2020 r. (PRIMES Baseline 2007) [Mtoe]	Cel krajowy zużycia energii pierwotnej w 2020 r. [Mtoe]	Różnica względem prognozy (cel − prognoza) [Mtoe]
Austria	36,4	31,5	-4,9
Belgia	53,4	43,7	-9,7
Bułgaria	21,8	16,9	-4,9
Chorwacja	11,0	11,2	0,2
Cypr	2,8	2,2	-0,6
Czechy	45,6	39,7	-5,9
Dania	20,0	17,8	-2,2
Estonia	5,6	6,5	0,9
Finlandia	37,4	35,9	-1,5
Francja	276,4	236,3	-40,1
Grecja	36,0	24,7	-11,3
Hiszpania	162,9	121,6	-41,3
Irlandia	18,6	13,5	-5,1
Litwa	9,8	6,5	-3,3
Luksemburg	5,6	4,5	-1,1
Łotwa	6,9	5,4	-1,5
Malta	0,9	0,7	-0,2
Niderlandy	75,8	60,7	-15,1
Niemcy	299,9	276,6	-23,3
Polska	109,9	96,4	-13,5
Portugalia	30,0	22,5	-7,5
Rumunia	50,1	43,0	-7,1

[895] Szerzej: European Commission Directorate-General for Energy and Transport, *European Energy and Transport: Trends to 2030 – Update 2007*, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg 2008, dostępne w: https://www.aerohabitat.eu/uploads/media/10-04-2010_-_UE_-_European_Energy_and_Transport_Trends_to_2030.pdf [dostęp: 26.01.2025].

Słowacja	20,4	16,4	-4,0
Słowenia	8,8	7,1	-1,7
Szwecja	55,8	43,4	-12,4
Węgry	29,6	24,1	-5,5
Włochy	208,8	158,0	-50,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Energii (DG Energy), *Information on the Indicative National Energy Efficiency Target for Poland Established pursuant to Article 3(1) of Directive 2012/27/EU*; *Dyrektywa 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmieniająca dyrektywy 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE*; P. Bertoldi, M. Economidou, *The Assessment of the Member States National Energy Efficiency Action Plans: Will the EU Reach the 2020 Target?*.

Proces transpozycji dyrektywy 2012/27/UE[896], która dotyczyła obszaru efektywności energetycznej w Polsce, ujawnił istotne trudności związane z terminowym wdrożeniem prawa UE do krajowego porządku prawnego. Dyrektywa 2012/27/UE zobowiązywała państwa członkowskie do wprowadzenia rozwiązań prawnych i organizacyjnych służących poprawie efektywności energetycznej, m.in. do osiągania oszczędności energii, raportowania postępów oraz wdrożenia instrumentów, np. systemu zobowiązań efektywnościowych, audytów energetycznych i działań modernizacyjnych w sektorze publicznym. Państwa członkowskie były zobowiązane do jej wdrożenia do 5 czerwca 2014 r.

Proces ten opóźniał się z powodu wielu problemów legislacyjnych i proceduralnych. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że prace nad wdrożeniem dyrektywy rozpoczęto 30 listopada 2012 r., gdy Ministerstwo Gospodarki wystąpiło o wpisanie projektu nowelizacji ustawy o efektywności energetycznej do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Ostatecznie zrezygnowano z koncepcji nowelizacji ustawy z 2011 r. i zdecydowano o opracowaniu nowej ustawy o efektywności energetycznej, co dodatkowo wydłużyło proces implementacji. Ponowne wpisanie projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych w maju 2014 r. nie zakończyło problemów z implementacją dyrektywy. Przeciwnie, zapoczątkowało wiele sporów, co spowodowało wydłużenie prac legislacyjnych. Najwięcej kontrowersji budziły m.in. kwestie świadectw efektywności energetycznej, opłaty zastępczej i wykazu przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Do projektu ustawy zgłoszono

[896] Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG*, Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1–56, EUR-Lex, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027 [dostęp: 10.03.2026].

łącznie 187 uwag, a do oceny skutków regulacji – 2. W konsultacjach międzyresortowych wniesiono 127 uwag do tekstu projektu, 10 do uzasadnienia i 6 do oceny skutków regulacji[897].

W lipcu 2014 r. Komisja Europejska uznała, że wiele państw członkowskich, w tym Polska, nie zapewniło pełnej i terminowej transpozycji dyrektywy 2012/27/UE i skierowała wobec Polski zarzuty w sprawie braku notyfikacji aktów prawa krajowego. Następnie w październiku 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE, wydała uzasadnioną opinię w związku z brakiem zawiadomienia o krajowych środkach transpozycji dyrektywy 2012/27/UE[898].

W warunkach presji wynikającej z wymogów unijnych oraz działań Komisji Europejskiej, a także wobec braku terminowej i pełnej transpozycji dyrektywy ustawodawca przyjął rozwiązanie przejściowe w postaci ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej. Nowelizacja ta miała na celu przedłużenie obowiązywania ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej do 31 grudnia 2017 r.[899] oraz zapewnienie ciągłości funkcjonowania systemu białych certyfikatów do czasu uchwalenia nowej regulacji. Działania legislacyjne podejmowane przez rząd polski nie doprowadziły jednak do zakończenia tej sprawy. Ostatecznie 20 maja 2016 r. uchwalono nową ustawę o efektywności energetycznej, która weszła w życie 1 października 2016 r.[900] Ustawa ta została expressis verbis wskazana jako akt służący wdrożeniu dyrektywy 2012/27/UE. Jednocześnie uchylono wcześniejszą ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej. Przyjęte regulacje uporządkowały krajowe ramy prawne w następujących obszarach: opracowywanie KPR, obowiązki jednostek sektora publicznego, wymóg uzyskania oszczędności energii oraz audytu energetycznego przedsiębiorstw.

We wrześniu 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła dodatkową uzasadnioną opinię, wskazując na dalsze braki w zakresie transpozycji omawianej dyrektywy. Zastrzeżenia Komisji dotyczyły m.in. obszarów związanych z usługami bilansowania i reagowania na zapotrzebowanie, wspierania rynku usług energetycznych oraz kryteriów efektywności energetycznej w regulacji i taryfach sieciowych[901]. Jednocześnie KE wskazała, że Polska ma 2

[897] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Efektywność energetyczna gospodarki*, KGP.430.019.2018, nr ewid. 160/2019/P/18/021/KGP, Warszawa 2020, s. 19, NIK, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,21732,vp,24382.pdf [dostęp: 11.03.2025].
[898] European Commission, *October Infringements Package: Key Decisions*, Memo, Brussels, 21.10.2015, MEMO/15/5826, European Commission Press Corner, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/memo_15_5826 [dostęp: 11.03.2025].
[899] *Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej*, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/120_u.htm [dostęp: 11.03.2026].
[900] *Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej*, Dz.U. 2016, poz. 831, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2016000083101.pdf [dostęp: 11.03.2026].
[901] European Commission, *September Infringements' Package: Key Decisions*, Fact Sheet, Brussels, 29.09.2016, MEMO/16/3125, European Commission Press Corner, dostępne w:

miesiące na usunięcie stwierdzonych uchybień, po upływie których Komisja mogłaby podjąć decyzję o wniesieniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE. Po dodatkowej uzasadnionej opinii z września 2016 r. Komisja nadal poddawała weryfikacji sposób wdrożenia dyrektywy 2012/27/UE, zgłaszając wątpliwości dotyczące zarówno zakresu transpozycji, jak i praktycznych mechanizmów realizacji obowiązków efektywnościowych.

Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że w latach 2017–2010 Komisja Europejska wciąż weryfikowała sposób wdrożenia dyrektywy 2012/27/UE w Polsce. W listopadzie 2017 r. zwróciła się do strony polskiej o szczegółowe informacje dotyczące implementacji poszczególnych przepisów, obejmujące m.in. sektor publiczny, audyty energetyczne, systemy opomiarowania oraz działalność regulatora rynku. Po analizie przekazanych wyjaśnień Komisja w październiku 2018 r. podtrzymała część zastrzeżeń i zapowiedziała możliwość wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[902]. W pakiecie naruszeń w styczniu 2019 r. Komisja skierowała wobec Polski zastrzeżenia dotyczące prawidłowości transpozycji dyrektywy[903], w szczególności metod obliczania oszczędności energii, zasad weryfikacji audytów oraz monitorowania obowiązku audytowego dużych przedsiębiorstw. Wątpliwości KE dotyczyły 14 zagadnień[904].

Polska ostatecznie przyjęła nowe ramy formalnoprawne, jednak problem miał szerszy wymiar niż opóźnienie legislacyjne. Dotyczył on także tego, czy przyjęte rozwiązania zapewniały pełne i prawidłowe wdrożenie dyrektywy. Z tego względu w latach 2014–2019 Komisja kilkakrotnie wracała do sposobu wdrażania dyrektywy przez Polskę, przechodząc od zarzutów dotyczących braku transpozycji do zastrzeżeń dotyczących prawidłowości wdrożenia.

Analiza KPR z 2011 r. wskazuje, że Polska interpretowała cel ograniczenia zużycia energii do ok. 96 Mtoe przede wszystkim w kategoriach potencjalnego zagrożenia dla ścieżki wzrostu gospodarczego. W mniejszym stopniu postrzegano go jako pożądany rezultat zmian strukturalnych. W dokumencie zauważano, że osiągnięcie celu może okazać się problematyczne[905]. W odpowiedzi na ten wymóg Polska przedstawiła wstępny zestaw

---

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_16_3125/MEMO_16_3125_EN.pdf [dostęp: 11.03.2025].

[902] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Efektywność energetyczna gospodarki*, KGP.430.019.2018, nr ewid. 160/2019/P/18/021/KGP, Warszawa 2020, s. 21, NIK, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,21732,vp,24382.pdf [dostęp: 11.03.2025].

[903] European Commission , *January Infringements Package: Key Decisions*, Fact Sheet, Brussels, 24.01.2019, MEMO/19/462, European Commission Press Corner, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_19_462/MEMO_19_462_EN.pdf [dostęp: 11.03.2025].

[904] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Efektywność energetyczna gospodarki*, dz. cyt., s. 21.

[905] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020*, dz. cyt., s. 49.

instrumentów interwencji publicznej. Zapowiedziano zaostrzenie regulacji budowlanych dotyczących standardów energetycznych budynków, wdrożenie instrumentów finansowych, takich jak kredyty termomodernizacyjne, oraz rozwój inteligentnych sieci elektroenergetycznych (*smart grids*). Zakładano, że rozwiązania te będą pełnić funkcję technologicznego impulsu modernizacyjnego, ukierunkowanego na ograniczenie strat oraz poprawę efektywności energetycznej infrastruktury przesyłowej[906].

Komisja w 2012 r. wstrzymała się z jednoznaczną oceną w zakresie poprawy efektywności energetycznej, ponieważ instytucje unijne w tym okresie dopiero finalizowały wspólną metodologię badawczą i obliczeniową[907]. Jednocześnie Komisja pozytywnie oceniła wdrażanie przez Polskę instrumentów prawnych w tym obszarze. Odnotowała przyjęcie w 2011 r. ustawy o efektywności energetycznej, która zapoczątkowała nowy mechanizm wsparcia oparty na systemie białych certyfikatów. Komisja zwróciła również uwagę, że docelowo ponad dwie trzecie planowanych oszczędności miało pochodzić z renowacji budynków publicznych i mieszkalnych[908].

W KPR z 2012 r. Polska potwierdziła cel dotyczący poprawy efektywności energetycznej zdefiniowany poprzez przyjętą ścieżkę oszczędności energii pierwotnej. Przyjęty harmonogram zakładał stopniowy wzrost oszczędności z 0,84 Mtoe w 2011 r. do 1,21 Mtoe w 2012 r., a następnie osiągnięcie poziomu 13,6 Mtoe w 2020 r.[909] W tym celu Rada Ministrów miała przyjąć m.in. założenia do nowej ustawy o charakterystyce energetycznej budynków[910]. Niezbędnym elementem prowadzącym do realizacji tego celu miała stać się modernizacja infrastruktury przesyłowej. Rząd zapowiedział utworzenie odpowiedniego otoczenia prawnego w celu wprowadzenia systemu inteligentnych sieci elektroenergetycznych[911]. Z kolei wdrożenie systemu inteligentnego opomiarowania miało skłaniać odbiorców końcowych do bardziej racjonalnego i efektywnego korzystania z energii elektrycznej[912]. Rozwiązania legislacyjne uzupełniono o system publicznych zachęt inwestycyjnych, np. zastosowanie preferencyjnych kredytów oraz dotacji pochodzących zarówno ze środków krajowych, jak i europejskich[913]. Podstawę tych działań miała stanowić realizacja przedsięwzięć

[906] Tamże, s. 18–19.
[907] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015*, SWD(2012) 323 final, Bruksela, 30.05.2012, CELEX: 52012SC0323, s. 27.
[908] Tamże, s. 22.
[909] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013*, dz. cyt., s. 11.
[910] Tamże, s. 15, 53.
[911] Tamże, s.15, 52.
[912] Tamże, s. 33.
[913] Tamże, s.14, 15, 53.

podejmowanych na podstawie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, a uzupełnieniem tego mechanizmu miała być dystrybucja wsparcia za pośrednictwem NFOŚiGW[914]. Rząd zaraportował, że w 2011 r. przeznaczono na inwestycje w zakresie efektywności energetycznej kwotę 224,7 mln zł. Środki te zostały przekazane beneficjentom m.in. za pośrednictwem Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz programu wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych[915].

Z kolei w 2013 r. Komisja Europejska przytoczyła dane Eurostatu, z których wynikało, że już w 2010 r. zużycie energii pierwotnej w Polsce (z wyłączeniem zastosowań pozaenergetycznych) osiągnęło 96,9 Mtoe, przekraczając docelowy poziom przewidziany na koniec dekady[916]. Pomimo wdrażania dyrektywy 2012/27/UE Polska nie określiła celu w formie wymaganej przez prawo unijne. Chodziło tu o wskazanie bezwzględnego poziomu zużycia energii pierwotnej i końcowej w 2020 r. Nie przedstawiono również danych, na podstawie których skalkulowano ten cel[917]. Postęp dokonany przez Polskę w 2012 r. Komisja wiązała przede wszystkim z termomodernizacją budynków publicznych, w dużej mierze finansowaną ze środków EFRR. Za najważniejszy instrument państwa uznano wejście w życie w styczniu 2013 r. systemu białych certyfikatów, który miał wygenerować co najmniej połowę planowanych oszczędności energii. Jednocześnie zastrzeżono, że jego skuteczność wymaga ścisłego monitorowania[918].

W 2013 r. Polska podtrzymała dążenie do zmniejszenia zużycia energii pierwotnej do poziomu ok. 96 Mtoe w 2020 r., co miało przełożyć się na skumulowane oszczędności rzędu 13,6 Mtoe na koniec dekady. Jednocześnie rząd zapowiedział zmianę miernika realizacji tego celu w związku z koniecznością wdrożenia nowej unijnej dyrektywy 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE[919]. Zapowiedziano także przyjęcie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz uruchomienie rejestrów świadectw i protokołów inspekcji. Celem ustawy miało być wdrożenie dyrektywy 2010/31/UE. 4 stycznia 2013 r. projekt ustawy skierowano do przyjęcia przez Radę Ministrów, a wejście w życie zaplanowano na I–II kwartał 2014 r.[920]

---

[914] Tamże, s. 15, 53.
[915] Tamże, s. 42–43.
[916] Komisja Europejska, *Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016*, SWD(2013) 371 final, Bruksela, 29.05.2013, CELEX: 52013SC0371, s. 26.
[917] Tamże, s. 33.
[918] Tamże, s. 26.
[919] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014*, dz. cyt., s. 30–31.
[920] Tamże, s. 36.

W latach 2013–2014 w odpowiedzi na wymogi unijne dotyczące redukcji zużycia energii przygotowano programy wsparcia realizowane przez NFOŚiGW, m.in. program operacyjny „Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii" w ramach mechanizmu finansowego europejskiego obszaru gospodarczego 2009–2014. Inicjatywy te miały na celu kompleksową termomodernizację wraz z wymianą przestarzałych źródeł ciepła (z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii). Realizowane były przez jednostki sektora finansów publicznych lub podmioty niepubliczne wykonujące zadania publiczne[921]. Wśród nich wskazać należy m.in. grupę programów priorytetowych „Efektywne wykorzystanie energii", które zostały opisane w tabeli nr 25.

Tabela 25. Grupa programów priorytetowych „Efektywne wykorzystanie energii" (wybrane)

Część	Nazwa	Zakres	Harmonogram
1	Dofinansowanie audytów energetycznych i elektroenergetycznych w przedsiębiorstwach.	Audyty energetyczne i elektroenergetyczne oraz weryfikacja audytów i inwestycji zrealizowanych w ich wyniku.	Nabór wniosków: 2013–2014 (do wyczerpania środków alokacji).
2	Dofinansowanie zadań inwestycyjnych prowadzących do oszczędności energii lub wzrostu efektywności energetycznej przedsiębiorstw.	Przygotowanie inwestycji efektywności energetycznej.	Nabór wniosków: 2013–2014 (do wyczerpania alokacji)
3	Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych.	Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych w celu osiągnięcia oszczędności energii 3 500 MWh/rok i ograniczenia emisji 1 200 Mg/rok.	Do końca 2014 r.
4	LEMUR – Energooszczędne budynki użyteczności publicznej.	Energooszczędne budynki użyteczności publicznej.	Rozpoczęcie naboru: II kwartał 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014*.

W sprawozdaniu krajowym z 2014 r. Komisja Europejska, dokonując weryfikacji w zakresie założonego celu efektywności energetycznej, zidentyfikowała cztery główne bariery, które miały negatywny wpływ na oszczędności energii: (1) Energochłonność polskiej gospodarki pozostawała na poziomie dwukrotnie wyższym niż średnia dla całej UE[922]. (2) Energochłonność transportu. (3) Gospodarstwa domowe odpowiadały za blisko jedną trzecią całkowitego zużycia energii, a wskaźnik ten rósł o 1% rocznie w latach 2005–2011. (4) Niewykorzystane możliwości poprawy w budownictwie mieszkaniowym, budynkach użyteczności publicznej i systemach ciepłowniczych. Komisja wskazała również, że wzrost

[921] Tamże, s. 35.
[922] Tamże, s. 4, 30.

gospodarczy może sprawić, że powrót do limitu i utrzymanie zużycia energii pierwotnej poniżej pułapu 96,4 Mtoe będzie stanowić coraz trudniejsze wyzwanie dla Polski[923]. KE doceniła z kolei wdrożenie w 2013 r. systemu białych certyfikatów, podkreślając, że w ujęciu ogólnym mimo tych działań poziom efektywności energetycznej wciąż pozostaje niski[924].

W 2014 r. rząd zapowiadał, że w latach 2014–2015 NFOŚiGW będzie kontynuował wsparcie inwestycji w zakresie efektywności energetycznej (a także wybrane działania OZE) poprzez instrumenty dotacyjne i pożyczkowe, które miały być realizowane za pośrednictwem wielu programów: m.in. programu priorytetowego „Efektywne wykorzystanie energii", LEMUR (energooszczędne budynki użyteczności publicznej), dopłat do kredytów na domy energooszczędne oraz działań dotyczących inteligentnych sieci energetycznych, GIS – Systemu Zielonych Inwestycji, w tym projektów zarządzania energią w budynkach publicznych (oraz wybranych jednostek sektora finansów publicznych) i programu „SOWA" – energooszczędne oświetlenie uliczne, programu „KAWKA" ukierunkowanego na likwidację niskiej emisji, wspierającego działania poprawiające efektywność energetyczną i/lub wykorzystanie OZE. W tym celu na realizację programów wyasygnowano ok. 577 mln zł w 2014 r. oraz ok. 520 mln zł w 2015 r.[925] Ponadto w ramach obsługiwanego przez państwo Funduszu Termomodernizacji i Remontów przewidziano na 2014 r. pulę w wysokości środków 145,72 mln zł (w tym 20 mln zł bezpośrednio z budżetu państwa)[926]. Dodatkowe ramy interwencji oparto na potężnych transferach w ramach unijnej perspektywy finansowej 2014–2020 (w tym z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko)[927].

W odniesieniu do interwencji legislacyjnych należy podkreślić, że 11 września 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo energetyczne (ustawa z 26 lipca 2013 r.), która zobligowała przedsiębiorstwa dystrybucyjne do pozyskiwania, transmisji i zabezpieczania danych z tzw. liczników zdalnego odczytu. Rozwiązanie to miało umożliwić precyzyjne zarządzanie popytem na energię[928]. W odpowiedzi na konieczność wdrożenia dyrektywy 2010/31/UE przygotowano także projekt nowej ustawy o charakterystyce energetycznej budynków. Ustawa ta miała stanowić narzędzie do powołania scentralizowanego systemu rejestrów świadectw energetycznych oraz narzucała obowiązek powszechnej certyfikacji budynków. Wejście ustawy w życie zaplanowano na I–II kwartał 2015. Wprowadzenie obowiązku sporządzania i przekazywania świadectw charakterystyki energetycznej miało na

[923] Tamże, s. 30.
[924] Tamże, s. 30, 38, 41.
[925] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2014/2015*, dz. cyt., s. 39–40, 90.
[926] Tamże, s. 41.
[927] Tamże, s. 35.
[928] Tamże, s. 36, 43, 91.

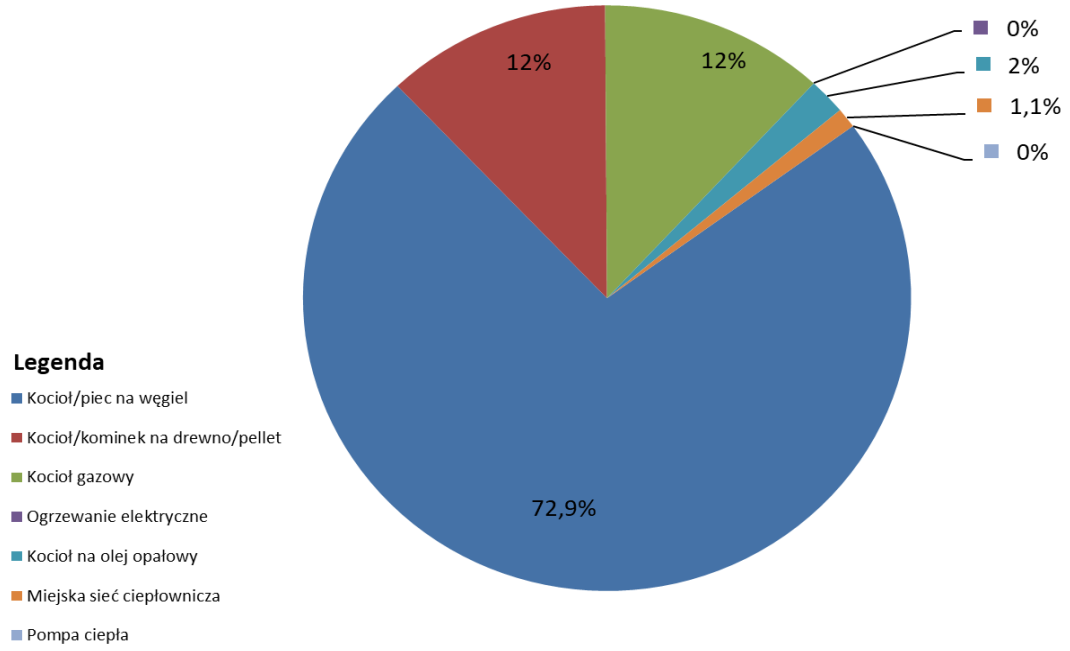
celu upowszechnienie budownictwa energooszczędnego oraz zwiększenie świadomości właścicieli i najemców w zakresie możliwości oszczędzania energii[929].

W 2015 r. Komisja Europejska wskazała, że w latach 2005–2012 zużycie energii pierwotnej i końcowej w Polsce rosło, tendencja ta uległa jednak odwróceniu w latach 2011 i 2012. Łączne zużycie energii przestało rosnąć wraz ze wzrostem gospodarczym. W przeciwieństwie do lat ubiegłych KE oceniła działania Polski jako pozytywny postęp w obszarze efektywności energetycznej. Sformułowała wniosek, że przy utrzymaniu obecnego kursu Polska ma szansę osiągnąć krajowy cel wyznaczony na 2020 r.[930] Dodatkowo KE zwróciła uwagę, że polska gospodarka pozostaje jedną z najbardziej energochłonnych w UE. Główną zidentyfikowaną barierą była infrastruktura mieszkaniowa. Oszacowano, że aż 70% budynków mieszkalnych ma słabą izolację, a 70% domów jednorodzinnych nadal ogrzewanych jest węglem[931]. Komisja Europejska podała również, że w unijnym okresie programowania na lata 2014–2020 zaplanowano na realizację przedsięwzięć związanych z efektywnością energetyczną w Polsce ok. 2 mld EUR[932].

Wykres nr 18 przedstawia strukturę źródeł ogrzewania w budownictwie jednorodzinnym w Polsce w 2014 r. (udziały procentowe). Zdecydowanie dominują kotły/piece na węgiel (73%), a pozostałą część stanowią głównie kotły/kominki na drewno/pellet oraz kotły gazowe (po 12%).

[929] Tamże, s. 40–41.
[930] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r.*, SWD(2015) 40 final, Bruksela, 26.02.2015, CELEX: 52015SC0040, s. 28, 40.
[931] Tamże, s. 28.
[932] Tamże.

Wykres 18. Struktura źródeł grzewczych w budownictwie jednorodzinnym w 2014 r. w Polsce



Źródło: opracowanie na podstawie: Ł. Pytliński, A. Dworakowska, A. Guła, *Domy jednorodzinne w Polsce. Źródła grzewcze, stan energetyczny, priorytety inwestycyjne*, marzec 2021, s. 15.

W 2015 r. Polska przedstawiła ścieżkę oczekiwanych oszczędności energii pierwotnej na poziomie makro, tj. 3,62 Mtoe w 2015 r. oraz 5,25 Mtoe w 2016 r., z celem osiągnięcia 13,6 Mtoe w 2020 r.[933] 9 marca 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków. Na jej podstawie nałożono obowiązek przeprowadzenia certyfikacji energetycznej budynków, w szczególności tych zajmowanych przez organy publiczne. Rząd zapowiedział również opracowanie planu mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii[934]. Dodatkowo przygotowano projekt nowej ustawy o efektywności energetycznej (implementującej dyrektywę 2012/27/UE), która miała określać zadania dla jednostek sektora publicznego, obowiązkowe audyty energetyczne dla przedsiębiorstw oraz nowe zasady pozyskiwania białych certyfikatów. Wejście w życie ustawy zaplanowano na I kwartał 2016 r.; oszacowano przy tym, że uszczelnienie systemu przyniesie dodatkowe 20 mln zł wpływów do budżetu rocznie[935]. Utrzymano także obsługiwany z budżetu państwa Fundusz Termomodernizacji i Remontów, na który w 2015 r.

[933] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2015/2016*, dz. cyt., s. 32.
[934] Tamże, s. 36.
[935] Tamże, s. 36, 88.

zabezpieczono kwotę 299,3 mln zł. Zaplanowano, że w latach 2015–2016 fundusz ten sfinansuje ponad 7,5 tys. przedsięwzięć termomodernizacyjnych[936].

Komisja Europejska w sprawozdaniu krajowym z 2016 r. poddała ocenie dotychczasowe osiągnięcia Polski w zakresie oszczędności energii pierwotnej. Wykazano, że zużycie energii pierwotnej w Polsce było poniżej docelowego limitu zakładanego na koniec dekady. W latach 2005–2013 energochłonność polskiej gospodarki (intensywność zużycia energii pierwotnej) spadła aż o 22,1%. W konsekwencji uznano, że Polska osiąga dobre wyniki w tej dziedzinie, a skok efektywnościowy napędzany był głównie przez sektor przemysłowy[937], sformułowano jednak ostrzeżenie dotyczące utrzymania tak korzystnego poziomu zużycia do 2020 r. ze względu na prognozowany stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy, który w naturalny sposób zwiększa popyt na energię[938]. W ocenie Komisji Europejskiej, mimo wdrożenia szeregu instrumentów, polska gospodarka nadal należała do najbardziej energochłonnych w UE, a postępy w sektorze gospodarstw domowych były wysoce ograniczone. Za istotne ryzyko systemowe uznano konstrukcję systemu białych certyfikatów, które wspierały m.in. kogenerację. Ograniczenie jego działania wyłącznie do 2018 r. zwiększało w ocenie KE niepewność i redukowało zachęty inwestycyjne w sektorze energetycznym w perspektywie średnioterminowej[939]. Obowiązujące regulacje w zakresie jakości powietrza uznano za niewystarczające. Wskazano przy tym, że Krajowy Program Ochrony Powietrza nie został wyposażony w skuteczne instrumenty, które pozwoliłyby na wdrożenie przewidzianych w nim działań. W rezultacie za wyzwanie uznano opracowanie i wdrożenie norm technicznych oraz jakościowych (w tym paliwowych) dla domowych kotłów węglowych, które były jednym z głównych źródeł utrzymującej się niskiej jakości powietrza w Polsce. We wrześniu 2015 r. wprowadzono przepisy antysmogowe, które rozszerzyły uprawnienia samorządów do wprowadzania lokalnych ograniczeń niskiej emisji, w tym do wymiany kotłów węglowych[940].

W KPR z 2016 r. Polska poinformowała, że działania legislacyjne rządu dotyczące nowego projektu ustawy o efektywności energetycznej przesłane do Sejmu w kwietniu 2016 r. zostały zakończone. Zaplanowano, że ustawa wejdzie w życie pod koniec I półrocza 2016 r.[941] Ponadto Fundusz Termomodernizacji i Remontów miał być nadal utrzymany (zasilony w 2016

[936] Tamże.
[937] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2016 r.*, SWD(2016) 89 final, Bruksela, 26.02.2016, CELEX: 52016SC0089, s. 41, 46.
[938] Tamże, s. 46.
[939] Tamże, s. 41.
[940] Tamże, s. 43.
[941] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017*, dz. cyt., s. 39, 42.

r. kwotą 236 mln zł). W czerwcu uchwałą Rady Ministrów z 22 czerwca 2015 r. przyjęto „Krajowy plan mający na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii". Dokument ten powstał, aby wdrożyć do polskiego prawa wymogi unijnej dyrektywy 2010/31/UE o charakterystyce energetycznej budynków[942]. Głównym celem polityki nakreślonej w tym dokumencie było osiągnięcie stanu, w którym od 31 grudnia 2020 r. wszystkie nowo powstające budynki powinny być obiektami o niemal zerowym zużyciu energii, przy czym dla budynków zajmowanych i będących własnością władz publicznych wymóg ten miałby obowiązywać wcześniej, tj. po 31 grudnia 2018 r. W dokumencie m.in. potwierdzono dotychczasowe uwagi KE w zakresie wysokiego wykorzystania węgla w gospodarstwach domowych. Zaproponowano również strategie wspierające termomodernizację i wymianę instalacji w starszych obiektach. Plan ten łączy instrumenty o charakterze prawnym, finansowym i informacyjnym (np. kampanię „Dom, który dla mnie oszczędza")[943]. Należy też nadmienić, że Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Energii oraz NFOŚiGW zainicjowały utworzenie sieci doradców, czyli systemowego wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE, które miałyby działać na poziomie województw. Wsparcie planowano skierować do sektora publicznego, przedsiębiorstw, wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych oraz osób fizycznych. Kluczowym elementem przedsięwzięcia miało być przygotowywanie i weryfikowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN) zgodnie ze standardami UE i wymaganiami krajowymi. Odnotowano opracowanie ok. 1200 PGN (ponad połowa gmin). Założono, że w latach 2016–2017 dokument ten obejmie ok. 80% gmin. Oczekiwano, iż inicjatywa ta usprawni wykorzystanie funduszy publicznych (w tym UE) i przyniesie efekty w postaci oszczędności energii, ograniczenia emisji oraz rozwoju OZE i transportu niskoemisyjnego w różnych sektorach. W konsekwencji NFOŚiGW został wskazany jako beneficjent poddziałania 1.3.3 POIiŚ na lata 2014–2020. W 2016 r. podpisał także umowę o dofinansowaniu Projektu Doradztwa Energetycznego[944].

W sprawozdaniu krajowym z 2017 r. Komisja Europejska oceniła, że Polska należała do państw, które najszybciej poprawiały efektywność energetyczną w relacji do rosnącego PKB. Jednocześnie wskazano, że wzrost gospodarczy sprawił, iż Polska znalazła się wśród nielicznych państw członkowskich UE, którym od 2005 r. nie udało się ograniczyć

[942] Tamże, s. 5.
[943] Rada Ministrów, *Uchwała nr 91 z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Krajowego planu mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii"*, M.P. 2015, poz. 614, 16.07.2015, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20150000614/O/M20150614.pdf [dostęp: 24.04.2025].
[944] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017*, dz. cyt., s. 40, 41.

bezwzględnego końcowego zużycia energii[945]. Komisja Europejska wskazała, że choć ówczesne poziomy zużycia energii nadal mieściły się w wyznaczonych limitach, ich utrzymanie do 2020 r. w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej będzie stanowiło poważne wyzwanie. Powodem tego miała być, po pierwsze, utrzymująca się wysoka energochłonność we wszystkich sektorach gospodarki. Dodatkowym problemem były słabe parametry termiczne budynków mieszkalnych, które powodowały znaczne straty energii. Po drugie, Polska nie zaktualizowała długofalowej wizji rozwoju własnego sektora energetycznego. Istotnym obciążeniem była również przestarzała infrastruktura wytwórcza, ponieważ ok. 60% urządzeń wytwarzających energię z paliw kopalnych miało ponad 30 lat[946].

Polska w 2017 r. przyznała, że barierami niwelującymi efektywność na poziomie krajowym są m.in. zanieczyszczenie powietrza, ogrzewanie domów jednorodzinnych przy użyciu przestarzałych kotłów węglowych oraz wykorzystywanie węgla niskiej jakości. Ponadto potwierdziła, że infrastruktura służąca do wytwarzania energii jest wysoce przestarzała, co stwarza ryzyko braku pokrycia popytu energetycznego w związku z rosnącym zapotrzebowaniem gospodarki[947]. Rząd dokonał również ewaluacji zużycia energii pierwotnej, uśredniając ostateczną prognozę do poziomu ok. 91 Mtoe w 2020 r.[948] Dodatkowo zaproponował pakiet działań na rzecz poprawy jakości powietrza, który można interpretować jako element związany z poprawą efektywności energetycznej.

Zapowiadane modernizacja źródeł ciepła i uporządkowanie rynku paliw miały sprzyjać poprawie sprawności systemów grzewczych, ograniczaniu strat energii oraz redukowaniu zapotrzebowania na paliwo przy tej samej usłudze energetycznej. W tym celu Ministerstwo Energii przygotowało przepisy obejmujące m.in. standaryzację urządzeń grzewczych na paliwa stałe oraz wymagania jakościowe dla paliw stałych stosowanych w sektorze bytowo-komunalnym. Założono także rozwój mechanizmów kontroli źródeł niskiej emisji, dostosowanie mechanizmów finansowych i zwiększenie ich dostępności. Ponadto przewidziano stworzenie ram prawnych wspierających realizację działań wynikających z Krajowego Programu Ochrony Powietrza, programów ochrony powietrza na szczeblu wojewódzkim i lokalnym. Powyższe działania zostały zaplanowane na II–III kwartał 2017 r.[949]

---

[945] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2017 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2017) 86 final, Bruksela, 22.02.2017, CELEX: 52017SC0086, s. 39.
[946] Tamże, s. 39.
[947] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018*, dz. cyt., s. 35, 48.
[948] Tamże, s. 26, 27.
[949] Tamże, s. 35.

W 2018 r. Komisja Europejska, dokonując oceny dotychczasowych działań polskiego rządu, wykazała, że w ujęciu statystycznym (według wstępnych danych Eurostatu za 2016 r.) Polska formalnie wciąż mieściła się w limicie zużycia energii pierwotnej[950]. W odniesieniu do realizacji działań legislacyjnych odnotowała również, że we wrześniu 2017 r. zostało przyjęte rozporządzenie określające normy dla kotłów węglowych i kotłów na biomasę drzewną o mocy poniżej 500 kW, którego celem było wyeliminowanie nieefektywnych urządzeń grzewczych[951].

W reakcji na rosnące zużycie energii rząd polski kontynuował działania, których celem była eliminacja marnotrawstwa energii. Ponadto zdiagnozował, że fundamentalną barierą dla efektywności energetycznej i związanej z nią jakości powietrza była niska jakość infrastruktury w najbiedniejszych gospodarstwach domowych (szacunki z tamtego okresu wskazywały, że problem ubóstwa energetycznego dotyka kilkunastu procent społeczeństwa)[952]. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Badań Strukturalnych wynika, że w 2017 r. 1,3 mln z 13,57 mln gospodarstw domowych (9,8%) w Polsce było dotkniętych wielowymiarowym ubóstwem energetycznym. W przeliczeniu na liczbę ludności to 3,35 miliona osób z 38 milionów mieszkających w Polsce (8,8%)[953]. W ramach reakcji legislacyjnej na II–III kwartał 2018 r. zaplanowano przygotowanie i przyjęcie projektu ustawy regulującej zasady wsparcia termomodernizacji budynków w przypadku osób dotkniętych ubóstwem energetycznym[954]. Warto podkreślić, że do 2021 r. w polskim ustawodawstwie nie było przepisu, który definiowałby pojęcie ubóstwa energetycznego. Definicja ta została wprowadzona do Prawa energetycznego przez ustawę o dodatku osłonowym, która znowelizowała Prawo energetyczne i dodała art. 5 z definicją tego pojęcia. Zmiana ta zaczęła obowiązywać od 4 stycznia 2022 r. Zgodnie z tym ubóstwo energetyczne oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i

---

[950] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2018 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2018 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2018) 219 final, Bruksela, 07.03.2018, CELEX: 52018SC0219, s. 52.

[951] Tamże, s. 47.

[952] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, dz. cyt., s. 24.

[953] Jakub Sokołowski, Piotr Lewandowski, Aneta Kiełczewska, Stefan Bouzarovski, *Pomiar ubóstwa energetycznego w Polsce z użyciem wielowymiarowego wskaźnika ubóstwa energetycznego (IBS Working Paper 07/2019 – streszczenie)*, Warszawa, 18.07.2019, s. 1, Instytut Badań Strukturalnych, dostępne w: https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/IBS_Working_Paper_07_2019_streszczenie.pdf [dostęp: 24.02.2025].

[954] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, dz. cyt., s. 24–25.

energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: 1) osiąga niskie dochody; 2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne; 3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej[955].

W celu ograniczenia skutków ubóstwa energetycznego zaplanowano działania pilotażowe w wybranych miejscowościach, polegające na całkowitym sfinansowaniu termomodernizacji oraz wymianie nieefektywnych urządzeń grzewczych dla osób najuboższych w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów[956].

W celu poprawy efektywności całego systemu wytwarzania energii na przełomie 2018 r. i 2019 r. rząd zaplanował na IV kwartał 2018 r. / I kwartał 2019 r**.** wejście w życie nowej ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji. Zaplanowano m.in. prowadzenie długoterminowego, maksymalnie 15-letniego okresu wsparcia, stworzenie specjalnych mechanizmów dla małych elektrociepłowni (do 50 MW w mniejszych ośrodkach miejskich) oraz mikrosystemów dla MŚP i pojedynczych budynków[957].

Dodatkowo analiza przeprowadzona przez administrację rządową na podstawie danych statystycznych za 2016 r. wykazała, że poziom zużycia energii pierwotnej wyniósł 94,3 Mtoe. Rząd odnotował brak wyraźnego jednokierunkowego trendu spadkowego w ostatnich latach. Wskazano przy tym, że średnia wartość zużycia w latach 2005–2016 wyniosła 92 Mtoe. Opierając się na tym, sformułowano prognozę, zgodnie z którą zużycie energii pierwotnej w 2020 r. ukształtuje się na poziomie wspomnianej średniej, co będzie oznaczać osiągnięcie unijnego celu z dużym zapasem[958].

W sprawozdaniu krajowym w 2019 r. KE odnotowała, że trend oszczędnościowy w żużyciu energii pierwotnej uległ załamaniu, ponieważ w 2017 r. zużycie energii pierwotnej wzrosło do 99,8 Mtoe, co oznacza formalne przekroczenie limitu unijnego na 2020 r. Wbrew tendencjom w UE Polska od 2005 r. zwiększała bezwzględne zużycie energii[959]. W odniesieniu do programu „Czyste Powietrze" Komisja potwierdziła wagę zaplanowanych instrumentów w kontekście termomodernizacji i spełnienia wymogów efektywności energetycznej oraz działań

[955] Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym, Dz.U. 2022, poz. 1, art. 9 pkt 1, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000001/T/D20220001L.pdf [dostęp: 24.02.2025].
[956] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, dz. cyt., s. 24.
[957] Tamże, s. 42.
[958] Tamże, s. 29–30.
[959] Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2019. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, SWD(2019) 1020 final, Bruksela, 27.02.2019, CELEX: 52019SC1020, s. 58, 65.

minimalizujących skutki ubóstwa energetycznego. Skrytykowała jednak brak regulacji dotyczących infrastruktury grzewczej. Wskazano, że gospodarstwa domowe nadal mogą używać przestarzałych pieców, które nie spełniają norm UE, ponieważ nie wprowadzono przepisów nakazujących ich stopniowe wycofanie[960].

W 2019 r. rząd zintensyfikował działania i uruchomił zintegrowany mechanizm mający na celu poprawę fatalnego stanu termoizolacji budynków i polepszenie warunków dla emisyjności. Wdrożono bodziec fiskalny w postaci znowelizowanej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (wejście w życie 1 stycznia 2019 r.), która wprowadziła tzw. ulgę termomodernizacyjną, umożliwiając bezpośrednie odliczenie od dochodu kosztów inwestycji w docieplenie domów[961]. Uzupełnieniem tego prawa była nowelizacja ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (wejście w życie 11 lutego 2019 r.), skierowana do gospodarstw domowych doświadczających ubóstwa energetycznego[962]. Na 2019 r. zaplanowano rozpoczęcie zawierania porozumień z gminami dotyczących realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych. W przypadku gmin do 100 tys. mieszkańców przyjęto model współfinansowania, w którym gmina miała pokryć 30% kosztów ze swojego budżetu, a pozostałą część zapewniał Fundusz Termomodernizacji i Remontów. Na ten cel państwo przeznaczyło budżet w wysokości 128,57 mln zł rocznie (w latach 2019–2020). Łączne finansowanie miało obejmować corocznie 90 mln zł z Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz 38,57 mln zł wkładu jednostek samorządu terytorialnego[963]. W uzupełnieniu działań wskazanych w KPR na wniosek ministra środowiska NFOŚiGW przygotowano nowy instrument finansowy – program priorytetowy „Czyste Powietrze", ukierunkowany na poprawę jakości powietrza. Program adresowano do osób fizycznych będących właścicielami lub współwłaścicielami domów jednorodzinnych; obejmował on wsparcie wymiany przestarzałych źródeł ciepła na paliwa stałe, a także finansowanie termomodernizacji budynków mieszkalnych. Realizację programu zaplanowano na lata 2018–2029, a jego budżet określono na 103 mld zł[964].

Komisja Europejska w 2020 r. skonkludowała, że wskutek trwającej od 2014 r. tendencji wzrostowej zmaterializowało się ryzyko, że Polska nie osiągnie swojego celu w zakresie efektywności energetycznej. Ogólne postępy Polski zostały sklasyfikowane jako ograniczony postęp[965]. Polska gospodarka nadal pozostawała wysoce energochłonna i

[960] Tamże, s. 47.
[961] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2019/2020*, dz. cyt., s. 89.
[962] Tamże, s. 31.
[963] Tamże, s. 31–32.
[964] Tamże, s. 89.
[965] Tamże, s. 64.

uzależniona od paliw kopalnych. Barierami utrzymującymi marnotrawstwo energii były najwyższy w UE udział stałych paliw kopalnych w ogrzewaniu mieszkań oraz niska efektywność energetyczna budynków[966]. 10-letni mechanizm dotacyjny „Czyste Powietrze" wdrożony w 2018 r. został oceniony przez KE negatywnie[967]. Równolegle dla uzależnionych od węgla regionów (takich jak Śląsk, Wielkopolska, Dolny Śląsk) zaplanowano wsparcie z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w latach 2021–2027[968]. Komisja Europejska odnotowała również, że choć w ostatnich latach w Polsce spadały wskaźniki ubóstwa i nierówności (w tym ubóstwa energetycznego), transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej może przejściowo podnieść koszty energii elektrycznej i ogrzewania. W konsekwencji bez ukierunkowanych działań osłonowych i odpowiednich instrumentów polityki publicznej rosło ryzyko pogłębienia nierówności społecznych oraz ubóstwa[969].

W 2020 r. w obszarze efektywności energetycznej działania rządu wyraźnie przyspieszyły. Interwencja państwa została ukierunkowana przede wszystkim na szybkie skalowanie instrumentów finansowych w sektorze budownictwa. Uchwalono ustawę z 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Nowelizacja ustawy wprowadziła możliwość uzyskania zwiększonej premii termomodernizacyjnej, tj. do 21% wartości przedsięwzięcia. Premia dotyczyła remontów w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych oddanych do użytkowania przed 14 sierpnia 1961 r. Wprowadzono również premię remontową dla budynków z lokalami z gminnego zasobu, tj. 50% kosztów remontu albo 60%, jeśli budynek był zabytkowy lub położony na obszarze objętym ochroną konserwatorską[970].

Kolejnym krokiem był program „Stop Smog", zaprojektowany jako instrument wsparcia dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. W latach 2019–2024 przewidziano finansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych w domach jednorodzinnych zamieszkałych przez osoby ubogie energetycznie. Interwencja finansowa miała obejmować wymianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła (albo ich likwidację i podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej) oraz termomodernizację budynków. Model oparto na współpracy rządu i jednostek samorządu terytorialnego. 70% kosztów miało być pokryte z budżetu państwa, a co najmniej 30% z budżetu gmin. Pozwoliłoby to sfinansować inwestycję nawet w 100% ze środków publicznych (bez wkładu beneficjenta)[971].

[966] Tamże, s. 54.
[967] Tamże.
[968] Tamże, s. 73.
[969] Tamże, s. 52.
[970] Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform. Aktualizacja 2020/2021*, dz. cyt., s. 44–45.
[971] Tamże, s. 41–42.

Uzupełnieniem działań był program „Energia Plus", adresowany do przedsiębiorców i wspierający inwestycje w poprawę efektywności energetycznej oraz redukcję emisji m.in. poprzez modernizację lub rozbudowę sieci ciepłowniczych, przedsięwzięcia dot. budowy lub przebudowy jednostek wytwórczych. Na jego realizację zaplanowano 4 mld zł dla zwrotnych oraz bezzwrotnych form dofinansowania[972].

Ponadto rząd wskazał, że wskaźnik efektywności energetycznej w 2018 r. osiągnął poziom 101,1 Mtoe. W Polsce w tym czasie obserwowano trend wzrostowy, co oznaczało przekroczenie krajowego celu ustalonego na poziomie 96,4 Mtoe do 2020 r. Jednocześnie wyjaśniono, że gospodarka od lat poprawia efektywność energetyczną. Wskaźniki energochłonności PKB, zarówno w ujęciu pierwotnym, jak i finalnym, systematycznie spadały i w 2017 r. były niższe niż w 2007 r. odpowiednio o 23% i 17%. W tamtym okresie najsilniejszy przyrost zużycia energii odnotowano w transporcie, m.in. w związku z urealnieniem danych statystycznych. Rosnące zapotrzebowanie energetyczne sektora transportowego wynikało ze znaczącego zwiększenia wolumenu przewozów towarowych i pasażerskich[973].

Polska zgodnie ze strategią Europa 2020, jak już wspomniano, zobowiązała się ograniczyć zużycie energii pierwotnej do 96,4 Mtoe w 2020 r. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że stopień realizacji tego celu był niepełny, choć zbliżony do wartości granicznej. Odnotowane w 2020 r. zużycie energii pierwotnej wyniosło ok. 96,8 Mtoe i lokowało wynik blisko poziomu docelowego.

W konsekwencji ustalenie, w jakim stopniu cel został osiągnięty, wymaga nie tylko weryfikacji formalnej wartości wskaźnika, lecz również analizy, w jakim stopniu jego poziom był rezultatem trwałej poprawy efektywności energetycznej, a w jakim – pochodną oddziaływania czynników koniunkturalnych, takich jak wysoka dynamika wzrostu gospodarczego, zmiany w poziomie aktywności ekonomicznej oraz późniejszy spadek popytu na energię w warunkach pandemii COVID-19.

Skala ubóstwa energetycznego dodatkowo pokazywała, że problem efektywności energetycznej wykraczał poza kwestie modernizacyjne i środowiskowe. Miał on również wyraźny wymiar społeczny.

Poprawa efektywności energetycznej była widoczna przede wszystkim w najbardziej energochłonnych działach przemysłu, co miało pośrednie odzwierciedlenie w zużyciu energii pierwotnej brutto. Poprawa ta nie równoważyła jednak rosnącego popytu na energię w sektorach rozproszonych, zwłaszcza w transporcie.

[972] Tamże, s. 42–43.
[973] Tamże, s. 84.

W perspektywie europeizacji *top-down* realizacja celu dotyczącego zużycia energii pierwotnej odbywała się w warunkach stałego oddziaływania mechanizmów unijnych, tj. monitoringu i oceny prowadzonej w ramach semestru europejskiego. Ważnym elementem tego oddziaływania był obowiązek opracowywania przez państwa członkowskie Krajowych Planów Działań dotyczących efektywności energetycznej. Polska przygotowała w analizowanym okresie kolejne edycje tego dokumentu w 2011, 2014 oraz 2017 r., przedkładając je Komisji Europejskiej. Plany te obejmowały zarówno diagnozę stanu efektywności energetycznej w Polsce, jak i katalog środków planowanych dla osiągnięcia krajowej wartości docelowej. Krajowe Plany Działań dotyczące efektywności energetycznej stanowiły instrument operacjonalizacji zobowiązań unijnych na poziomie krajowym. Oddziaływanie na poziomie unijnym miało charakter nie tylko normatywno-instytucjonalny, ale także materialny. Część mechanizmów europejskich odnosiła się bezpośrednio do warunków finansowych towarzyszących procesom dostosowawczym podejmowanym na poziomie krajowym. Co więcej, wzrost widoczności problematyki efektywności energetycznej w krajowej debacie politycznej dostarczał decydentom na szczeblu krajowym dodatkowych uzasadnień dla prowadzonych działań modernizacyjnych.

Weryfikacja rezultatów wdrażania działań podejmowanych przez polski rząd wymagała analizy źródeł niezależnych od instytucji je wdrażającej. W informacji o wynikach kontroli z 2022 r. dotyczącej wdrażania programu priorytetowego „Czyste Powietrze" Najwyższa Izba Kontroli dokonała oceny skuteczności, sprawności wdrożenia oraz ograniczeń systemowych programu w okresie objętym kontrolą (od 16 marca 2018 r. do 10 listopada 2021 r.). NIK, dokonując oceny założeń programu „Czyste Powietrze", zauważył, że pomimo jego strategicznego charakteru dla państwa nie został on poprzedzony studium wykonalności w ujęciu organizacyjnym, technicznym i zarządczym, co uniemożliwiło rzetelną identyfikację ryzyk. Odnotowano także, że realizacja programu nie była zgodna ze standardami zarządczymi dla projektów strategicznych wypracowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów[974]. W trakcie realizacji programu brakowało jednolitych procedur stosowanych przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie. Miało to prowadzić do nierównego traktowania beneficjentów, którym w zależności od lokalizacji nieruchomości przysługiwały różne prawa w ramach programu[975].

[974] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste powietrze"*, KSI.430.008.2021, nr ewid. 199/2021/P/21/053/KSI, Warszawa, 30.06.2022, s. 11–12, 34–38, Najwyższa Izba Kontroli, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,26690,vp,29488.pdf [dostęp: 26.02.2025].
[975] Tamże, s. 13.

Ponadto w pierwszych latach program funkcjonował bez kompletnego, zweryfikowanego planu finansowego. W materiale kontrolnym przywołano informacje z 2018 r. dotyczącą brakujących środków finansowych na jego realizację. Przy budżecie projektu opiewającym na kwotę ponad 103 mld zł zabezpieczono środki na nieco ponad 24 mld zł, natomiast suma brakujących środków wyniosła blisko 79 mld zł[976]. Dodatkowo NIK odnotował, że liczbę potencjalnych beneficjentów ustalono wyłącznie na poziomie krajowym, bez dekompozycji na województwa. Szacunki oparto na notatce roboczej z 2 marca 2018 r. przygotowanej w KPRM, natomiast w NFOŚiGW nie podjęto działań, aby zapewnić szacunki na poziomie regionalnym (np. poprzez wykorzystanie danych gmin, które i tak były zobowiązywane do identyfikowania budynków kwalifikujących się do wsparcia). Brak regionalnych wskaźników i podziału celów utrudniał dopasowanie warunków organizacyjno-technicznych w WFOŚiGW oraz ograniczał możliwość monitorowania postępów wdrażania na poziomie województw[977]. W początkowej wersji programu nie przewidziano instrumentów zwiększających dostępność wsparcia dla gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym. Rozwiązania dla tej grupy uruchomiono dopiero w 2020 r.[978] Wskutek tego do końca 2020 r. część programu nastawiona na sprawiedliwą transformację była wdrażana z opóźnieniem.

Podstawowym wskaźnikiem realizacji programu miała być poprawa efektywności energetycznej w ponad 3 mln budynków i lokali mieszkalnych oraz wymiana 3 mln nieefektywnych źródeł ciepła. Program zaplanowano na lata 2018–2029, przy czym zawieranie umów (tj. podejmowanie zobowiązań) miało trwać do 31 grudnia 2027 r., a wydatkowanie środków do 30 września 2029 r. Z danych NFOŚiGW wynikało, że do 16 października 2020 r. złożono 172 tys. wniosków o dofinansowanie, natomiast do 10 grudnia 2021 r. liczba ta wzrosła do 368,7 tys.[979] Przytoczne dane świadczą o bardzo niskiej absorpcji środków finansowych oraz opóźnieniach w realizacji programu. W tabeli nr 26 przedstawiono efekty osiągnięte w ramach programu dla umów zakończonych w latach 2019–2021 (I półrocze) w podziale na wybrane wskaźniki. Ujęte wartości procentowe odnoszą się do celów przyjętych w wersji programu obowiązującej od 1 lipca 2021 r.

[976] Tamże, s. 70.
[977] Tamże, s. 46.
[978] Tamże, s. 63–64.
[979] Tamże, s. 10.

Tabela 26. Efekty realizacji programu „Czyste Powietrze" według wybranych wskaźników – w okresie 2019–2021 (I półrocze)

Wskaźnik (umowy zakończone)	2019	2020	2021 (I półrocze)	Razem 2019–2021 (I półrocze)	Poziom realizacji celu (%)
Liczba budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej (szt.)	11 569	38 202	23 208	72 979	2,4%
Liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach istniejących (szt.)	10 708	33 704	21 931	66 343	2,2%
Ograniczenie zużycia energii końcowej (MWh/rok)	269 491	597 846	420 551	1 287 889	3,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NIK, *Informacja o wynikach kontroli: Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste powietrze"*.

W trakcie realizacji programu „Czyste Powietrze" szybko ujawniły się bariery organizacyjne, zarządcze i informacyjne. Powodowały one niejasny podział kompetencji. Prowadziły też do przeciążenia instytucji wdrażających, a wątpliwości budził ponadto zaplanowany na ponad 100 mld zł budżet. W dużej mierze miał on charakter „wirtualny". Zastrzeżenia dotyczyły również instrumentów zwrotnych, zwłaszcza pożyczek. Nie odpowiadały one społecznym oczekiwaniom. Coraz wyraźniej widoczna stawała się także rozbieżność między ambitnymi celami programu a rzeczywistą zdolnością państwa do ich szybkiej realizacji. W badanym okresie program pozostawał ponadto nadmiernie scentralizowany. Słabo rozwinięta była też jego architektura instytucjonalna. Całość nie była przy tym dostatecznie dostosowana do potrzeb grup wrażliwych.

Ponadto istotnym impulsem modernizacyjnym była ulga termomodernizacyjna, sprzyjająca unowocześnianiu polskiego zasobu mieszkaniowego. Polegała ona na odliczeniu od podatku dochodowego kosztów poniesionych w związku z realizacją termomodernizacji w budynku jednorodzinnym. W 2019 r. z tego rozwiązania skorzystało ok. 207 tys. podatników na łączną kwotę 3,134 mld zł. Średnio jeden podatnik odliczył w ramach ulgi termomodernizacyjnej ok. 15 110 zł. W 2020 r. z odliczenia skorzystało 451 tys. podatników na kwotę 7,5 mld zł, a ich zysk wyniósł 1,4 mld zł[980].

[980] Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Minister Moskwa o efektach polityki rządu w obszarze OZE*, 17.12.2021, dostępne w: https://www.gov.pl/web/klimat/minister-moskwa-o-efektach-polityki-rzadu-w-obszarze-oze [dostęp: 26.02.2026].

Kolejnym instrumentem, który w tamtym okresie pośrednio oddziaływał na poziom zużycia energii pierwotnej, był system świadectw efektywności energetycznej (białych certyfikatów). Mechanizm ten był jednak ukierunkowany przede wszystkim na uzyskiwanie i dokumentowanie oszczędności energii finalnej, zwłaszcza u odbiorców końcowych. Jego wpływ na zużycie energii pierwotnej miał charakter pośredni. Ograniczenie zużycia energii końcowej zmniejsza także zapotrzebowanie na wytwarzanie, przetwarzanie i dostarczanie energii.

Międzynarodowa Agencja Energii odnotowała, że w 2020 r. zapotrzebowanie na energię w sektorze budynków w Polsce pochodziło głównie z budynków mieszkalnych, które odpowiadały za 73% tego zużycia. Pozostałe 27% przypadało na budynki sektora usług. Jednocześnie wskazano, że podstawowym czynnikiem kształtującym to zapotrzebowanie było ogrzewanie pomieszczeń, stanowiące 63% zużycia w 2019 r. W latach 2010–2019 zauważono ogólny spadek zapotrzebowania na energię w budynkach (mimo 40-procentowego wzrostu powierzchni użytkowej zasobów mieszkaniowych) dzięki poprawie efektywności, co obniżyło energochłonność ogrzewania pomieszczeń. Pandemia wywarła jedynie niewielki wpływ na zapotrzebowanie energetyczne budynków: w 2020 r. spadło ono o 1% (wzrost o 0,3% w budynkach mieszkalnych i spadek o 2,9% w budynkach komercyjnych w porównaniu z 2019 r.)[981].

W przypadku gdy popyt na energię w budynkach spadał, system energetyczny mógł wytworzyć i dostarczyć mniej energii, co z reguły zmniejszało także zużycie energii pierwotnej (szczególnie przy oszczędnościach energii elektrycznej i ciepła sieciowego). Skutki obniżenia zużycia energii pierwotnej z powodu COVID-19 w budownictwie były raczej ograniczone. Większe znaczenie zauważono w innych sektorach. Ponadto w ocenie Międzynarodowej Agencji Energii pandemia miała duży wpływ na polską gospodarkę i system energetyczny. Między 2019 r. a 2020 r. PKB spadło o 2,7%, równocześnie obniżyły się agregaty energetyczne, m.in. całkowita podaż energii[982]. Spadek zużycia energii w 2020 r. był napędzany przede wszystkim mniejszym popytem na paliwa w transporcie drogowym oraz wyraźnym spadkiem zapotrzebowania energetycznego przemysłu[983]. W efekcie spadku aktywności w transporcie i przemyśle (przy niewielkiej zmianie popytu w budownictwie) w 2020 r. obniżyło się całkowite

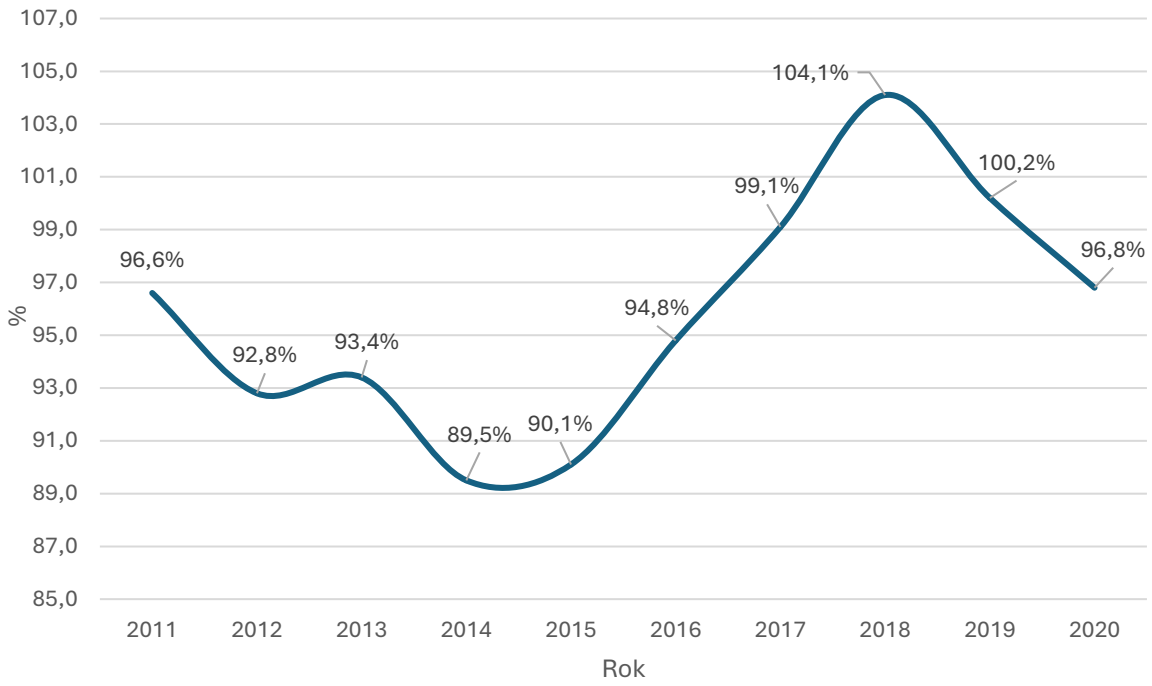
[981] International Energy Agency (IEA), *Poland 2022: Energy Policy Review*, Paris 2022, s. 54, dostępne w: https://iea.blob.core.windows.net/assets/b9ea5a7d-3e41-4318-a69e-f7d456ebb118/Poland2022.pdf [dostęp: 26.01.2026].
[982] Międzynarodowa Agencja Energetyczna (IEA), *Poland 2022. Energy Policy Review – Executive Summary*, Paryż, 12.05.2022, dostępne w: https://www.iea.org/reports/poland-2022/executive-summary [dostęp: 27.02.2026].
[983] International Energy Agency (IEA), *Poland 2022: Energy Policy Review*, Paris 2022, s. 19, 54–55, dostępne w: https://iea.blob.core.windows.net/assets/b9ea5a7d-3e41-4318-a69e-f7d456ebb118/Poland2022.pdf [dostęp: 26.01.2026].

zapotrzebowanie energetyczne gospodarki, a to przełożyło się na spadek zużycia energii pierwotnej.

Przekroczenie celu zużycia energii pierwotnej przez Polskę było nieznaczne. Polska zużyła ok. 96,9 Mtoe energii pierwotnej, podczas gdy cel wynosił 96,4 Mtoe. Oznaczało to przekroczenie limitu o zaledwie 0,5 Mtoe, co potwierdza, że odchylenie było minimalne. Komisja Europejska wskazała, że ogólna skala wyników w państwach, którym nie udało się zrealizować celów, była w zasadzie niska[984]. Dane Eurostatu dla 2020 r. wskazują, że zużycie energii pierwotnej w UE obniżyło się do 1236 mln Mtoe, natomiast zużycie energii końcowej spadło do 907 Mtoe. W ujęciu rok do roku oznaczało to odpowiednio spadek o 5,8% oraz 5,4%, przy czym obie wartości ukształtowały się poniżej poziomów docelowych UE na 2020 r. Wykres nr 19 przedstawia, w jaki sposób kształtowało się zużycie energii pierwotnej w Polsce w latach 2011–2020. Rozbieżność między 96,9 Mtoe (w dokumentach Komisji) a 96,8 Mtoe (w odczycie Eurostatu, luty 2026 r.) wynika z wykorzystania różnych wersji tej samej serii statystycznej. Aktualne dane z Eurostatu uwzględniają późniejsze rewizje bilansów energii, które mogą powodować drobne korekty rzędu 0,1 Mtoe. Dane dotyczące realizacji Europa 2020 traktować należy jako wartości referencyjne, a różnicę zaktualizowanych danych Eurostatu jako efekt rewizji statystycznej.

[984] Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Sprawozdanie za 2022 r. z osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r.*, COM(2022) 641 final, Bruksela, 15.11.2022, EUR-Lex, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0641 [dostęp: 25.08.2025], s. 9–10, 29.

Wykres 19. Zużycie energii pierwotnej w Polsce w latach 2011–2020



Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Primary Energy Consumption*.

Rezultat osiągnięty w obszarze zużycia energii pierwotnej brutto można uznać za formalnie zbliżony do założonego celu, przy czym ocena materialna pozostaje niejednoznaczna. Wynik końcowy był tylko częściowo wynikiem trwałej poprawy efektywności energetycznej. W dużej mierze kształtowały go również czynniki makroekonomiczne i koniunkturalne. Semestralny cykl koordynacji służył utrzymywaniu w agendzie politycznej problemu niewykonania limitu emisyjnego oraz porządkował i legitymizował działania modernizacyjne w obszarze efektywności energetycznej, obejmujące m.in. budownictwo, systemy grzewcze, transport oraz infrastrukturę. Administracja krajowa była tym samym zobowiązana do publicznego odnoszenia się do narastających trudności oraz do prezentowania działań naprawczych.

5.5. Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza mechanizmów europeizacji polskiej polityki klimatyczno-energetycznej w latach 2010–2020, podczas której dokonano weryfikacji hipotezy o reaktywnym charakterze tej polityki wobec wymogów UE oraz o legitymizacyjnej funkcji semestru europejskiego, pozwoliła sformułować wnioski ogólne i szczegółowe.

Biorąc pod uwagę cały badany okres, należy podkreślić, że polska polityka klimatyczno-energetyczna realizowała cele unijne na poziomie minimalnej zgodności – bez istotnej nadwyżki ponad wymagany próg. Tempo, zakres i instrumentarium tej polityki były w

decydującym stopniu wyznaczane przez zewnętrzną presję regulacyjną, a nie przez autonomicznie definiowane priorytety krajowe. Po drugie, semestr europejski pełnił wobec Polski funkcję nie tylko koordynacyjną, lecz przede wszystkim legitymizacyjną, ponieważ umożliwiał krajowym decydentom przeniesienie części odpowiedzialności politycznej za kosztowne i społecznie trudne reformy na poziom europejski, co zmniejszało krajowe koszty wizerunkowe niełatwych decyzji, lecz zarazem osłabiało bodźce do podejmowania głębszych reform strukturalnych. Po trzecie, realizacja wszystkich trzech celów klimatyczno-energetycznych miała charakter niejednoznaczny: formalnie pozytywny, acz materialnie obarczony istotnymi zastrzeżeniami, ponieważ osiągnięte wyniki były w znacznej mierze pochodną czynników koniunkturalnych, zewnętrznych szoków gospodarczych oraz zmian metodologicznych, a nie trwałej i konsekwentnie realizowanej strategii transformacji energetycznej.

Wśród wniosków szczegółowych należy podkreślić następujące:

(1) Polska formalnie osiągnęła cel w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych, zwiększając go z 9,28% w 2010 r. do 16,13% w 2020 r., a więc powyżej wymaganego progu 15%. Wynik ten nie był jednak efektem linearnej i konsekwentnie wdrażanej strategii. Towarzyszyły mu opóźnienia regulacyjne, nierównomierny rozwój poszczególnych sektorów OZE oraz utrzymujące się bariery instytucjonalne. Istotną rolę odegrały czynniki zewnętrzne wobec polityki: spadek kosztów technologii fotowoltaicznej, pandemia COVID-19 ograniczająca zużycie paliw kopalnych, a także zmiany metodologiczne w statystyce biomasy, które poprawiły wynik końcowy.

(2) Zobowiązanie w zakresie emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS zostało formalnie zrealizowane – w 2020 r. emisje non-ETS były wyższe od poziomu z 2005 r. o 13,95%, a więc mieściły się w dopuszczalnym limicie 14%. Osiągnięcie tego celu było jednak wypadkową wielu czynników pośrednich, w tym pandemii COVID-19 oraz korzystnej koniunktury inwentaryzacyjnej, a nie głębszych reform strukturalnych w sektorach o największym potencjale redukcyjnym: w transporcie, ogrzewnictwie indywidualnym, budownictwie i rolnictwie. Brak bezpośredniej presji egzekucyjnej ze strony instytucji unijnych sprawiał, że kolejne rządy nie odczuwały wystarczających bodźców do podejmowania kosztownych reform i ograniczały się do selektywnej adaptacji.

(3) Cel w zakresie zużycia energii pierwotnej brutto nie został formalnie osiągnięty – Polska zużyła ok. 96,8-96,9 Mtoe wobec wymaganego limitu 96,4 Mtoe, przekraczając go o zaledwie 0,5 Mtoe. Odchylenie było minimalne i mieściło się w skali odnotowanej przez Komisję Europejską jako zasadniczo niskie dla państw, którym nie udało się w pełni zrealizować celu. Rezultat ten był w dużej mierze kształtowany przez czynniki

makroekonomiczne i koniunkturalne, a krajowe działania modernizacyjne, mimo realnego postępu w budownictwie i systemach grzewczych, nie doprowadziły do trwałej i głębokiej poprawy efektywności energetycznej gospodarki.

(4) Semestr europejski okazał się skutecznym narzędziem utrzymywania problematyki klimatyczno-energetycznej w krajowej agendzie politycznej i porządkowania działań modernizacyjnych, lecz niewystarczającym do wymuszenia strukturalnie pogłębionej transformacji sektorowej. Miękka koordynacja w ramach mechanizmu semestralnego nie zastąpiła twardych instrumentów egzekucyjnych tam, gdzie brakowało krajowego konsensusu politycznego co do kierunków i kosztów reform. Coroczne raportowanie i oceny Komisji dostarczały rządom zewnętrznego uzasadnienia podejmowanych działań, lecz potencjał legitymizacyjny tego mechanizmu pozostał w znacznej mierze niewykorzystany.

(5) Rozproszenie kompetencji między resortami, zróżnicowana gotowość poszczególnych sektorów do ponoszenia kosztów transformacji oraz utrzymujące się napięcie między logiką modernizacyjną a logiką ochrony konwencjonalnego modelu energetycznego utrudniały skoordynowane i konsekwentne przełożenie impulsów unijnych na działania krajowe.

Architektura prawna, nawet wsparta rozbudowanym systemem sprawozdawczości, okazała się niewystarczająca do wymuszenia głębokiej zmiany w krajowych politykach sektorowych.

Analiza przeprowadzona w rozdziale piątym potwierdza, że polska polityka klimatyczno-energetyczna w latach 2010–2020 charakteryzowała się reaktywnością wobec zewnętrznych zobowiązań unijnych przy jednoczesnym braku wewnętrznego konsensusu politycznego odnośnie do kierunków i tempa transformacji energetycznej. Mechanizmy europeizacji odgórnej, w szczególności semestr europejski, obowiązki transpozycyjne oraz perspektywa procedur naruszeniowych skutecznie podtrzymywały obecność celów klimatyczno-energetycznych w krajowej agendzie, nie doprowadziły jednak do wykształcenia się autonomicznej, strategicznie spójnej polityki transformacji energetycznej wykraczającej poza poziom wymagany zewnętrznymi zobowiązaniami.

Zakończenie

Celem głównym niniejszej rozprawy była analiza polityki energetycznej, tworzonej i wdrażanej w Polsce w latach 2004–2020, oraz ocena stopnia jej realizacji poprzez identyfikację i wyjaśnienie znaczenia czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które kształtowały tempo, kierunki i skuteczność transformacji energetycznej. Sformułowany w dysertacji cel pozwala stwierdzić, że polityka energetyczna nie jest wyłącznie obszarem zarządzania sektorem energii, lecz stanowi istotny element polityki publicznej, w którym ujawniają się relacje między państwem, aktorami, interesami sektorowymi oraz zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa Polski w UE.

Realizacja celu głównego została podporządkowana celom szczegółowym, służącym doprecyzowaniu zakresu analizy oraz uporządkowaniu toku postępowania badawczego. Dotyczyły one identyfikacji głównych założeń polityki energetycznej państwa, analizy wpływu zmian rządów i priorytetów programowych partii politycznych, określenia znaczenia strukturalnego uzależnienia gospodarki od węgla, zbadania roli interesów sektora energetycznego oraz oceny wpływu presji europeizacyjnej na krajową politykę energetyczną.

Pierwszy cel szczegółowy miał charakter teoretyczny i pojęciowy. Zmierzał do zbudowania ramy analitycznej łączącej perspektywę nowego instytucjonalizmu, teorię integracji europejskiej oraz koncepcję europeizacji. Jego realizacja była niezbędna do opisu mechanizmów kształtowania, wdrażania i europeizacji polityki energetycznej w warunkach wielopoziomowego zarządzania. W części teoretycznej wykazano, że badanie polityki energetycznej i klimatyczno-energetycznej wymaga zastosowania wielowymiarowego aparatu teoretycznego.

Drugi cel szczegółowy dotyczył rekonstrukcji ewolucji polskiej polityki energetycznej od okresu powojennego do roku 2020. Uzyskane wyniki uprawniają do sformułowania wniosku, że cel ten został osiągnięty. Zidentyfikowano i odtworzono główne etapy kształtowania się polskiej polityki energetycznej, w tym ewolucję jej założeń wyrażonych w kolejnych dokumentach strategicznych państwa. Wskazano przy tym na znaczenie dziedzictwa opartej na węglu gospodarki centralnie planowanej i na rolę państwa w sektorze energii oraz omówiono stopniowe zmiany instytucjonalne zachodzące po 1989 r. i po akcesji Polski do UE.

W ramach trzeciego celu szczegółowego oceniono sposób, w jaki polskie partie polityczne artykułowały wyzwania transformacji energetycznej w programach wyborczych w latach 2005–2019, oraz przeanalizowano exposé premierów w latach 2005–2019. Podjęto się również próby wyjaśnienia, jaką rolę w skutecznej transformacji energetycznej odgrywał brak

ponadpartyjnego konsensusu. Analiza została skupiona wokół czterech obszarów problemowych: bezpieczeństwa energetycznego, transformacji energetycznej, regulacji rynkowych i prawnych oraz aspektów instytucjonalno-normatywnych. Realizacja tego celu przyczyniła się do uporządkowania stanowisk wybranych partii politycznych oraz kolejnych rządów wobec najważniejszych wyzwań polityki energetycznej.

Czwartym celem szczegółowym było przedstawienie ewolucji polityki klimatyczno-energetycznej UE w latach 1951–2020: od rozproszonej współpracy sektorowej do zintegrowanych ram polityki klimatyczno-energetycznej oraz wyjaśnienie, w jaki sposób stopniowa konsolidacja celów unijnych tworzyła narastającą presję dostosowawczą dla państw członkowskich, w tym dla Polski. W wyniku przeprowadzonych analiz zidentyfikowano, poddano periodyzacji i opisano najważniejsze etapy rozwoju unijnej polityki energetycznej i polityki klimatyczno-energetycznej. Wskazano także mechanizmy, poprzez które UE oddziaływała na polityki państw członkowskich, w tym na Polskę. Szczególne znaczenie w tym zakresie miały instrumenty regulacyjne, cele ilościowe, system handlu uprawnieniami do emisji, mechanizmy finansowe oraz obowiązki sprawozdawcze.

Ostatni cel szczegółowy dotyczył oceny, w jakim stopniu polska polityka energetyczna w latach 2010–2020, zwłaszcza w zakresie wdrażania strategii Europa 2020, była wypadkową zewnętrznej presji europeizacyjnej, a w jakim odzwierciedlała autonomiczne priorytety krajowe. Szczególne znaczenie w tym zakresie miały wskaźniki ilościowe przyjęte w ramach strategii, nadawały one bowiem polityce klimatyczno-energetycznej UE mierzalny i porównywalny charakter. Realizacja tego celu pozwoliła na skonfrontowanie i porównanie wymogów wynikających ze strategii Europa 2020 z krajowymi dokumentami, decyzjami politycznymi oraz praktyką podejmowanych działań w obszarze polityki energetycznej. Na tej podstawie możliwe było wyodrębnienie zarówno obszarów zbieżnych z celami UE, jak i obszarów, w których proces adaptacji do wymogów europejskich podlegał ograniczeniom wynikającym z uwarunkowań wewnętrznych. Ustalenia te miały istotne znaczenie, ponieważ pozwoliły uporządkować relacje między wymogami europejskimi a krajowymi uwarunkowaniami polityki energetycznej w Polsce w latach 2010–2020.

W wyniku przeprowadzonych badań sformułowano odpowiedzi na postawione w rozprawie pytania badawcze. Mają one charakter syntetyczny i odwołują się do ustaleń przedstawionych w poszczególnych częściach pracy – bez ponownego szczegółowego odtwarzania toku analiz.

W odniesieniu do pierwszego pytania szczegółowego ustalono, że zaproponowane ramy analityczne, odpowiadając na różne pytania, wzajemnie się uzupełniają w procesie wyjaśniania i określania czynników warunkujących kształtowanie się polityki energetycznej państwa

członkowskiego UE. Przykładowo nowy instytucjonalizm wyjaśnia bariery strukturalne, teorie integracji oraz mechanizmy decyzyjne na poziomie UE, zaś europeizacja – skutki adaptacyjne w państwach członkowskich.

Drugie pytanie badawcze dotyczące węglowej kultury energetycznej Polski przyniosło odpowiedź, zgodnie z którą oparcie polskiej gospodarki na węglu determinowało tempo i zakres późniejszych reform sektora energetycznego. Węgiel przez dekady pełnił nie tylko funkcję podstawowego surowca energetycznego, ale także stanowił podstawę bezpieczeństwa państwa, industrializacji, polityki społecznej i tożsamości gospodarczej. Kolejne reformy sektora energetycznego projektowane były jako działania o charakterze adaptacyjnym i modernizacyjnym. Skutkowały zmianami instytucjonalnymi, regulacyjnymi i organizacyjnymi, jednak przez długi czas nie doprowadziły do zasadniczego podważenia dominującej roli węgla. Dopiero rosnąca presja regulacyjna UE, rozwój polityki klimatyczno-energetycznej, zobowiązania wynikające z międzynarodowego reżimu zmian klimatu oraz wzrost znaczenia transformacji energetycznej zaczęły stopniowo osłabiać ten model, choć nie doprowadziły do jego pełnego przełamania do 2020 r.

Odpowiedź na trzecie pytanie badawcze dostarczyła wyjaśnienia, że proces dostosowywania systemu energetycznego do spełnienia wymogów akcesyjnych w latach 1990–2004 przygotował Polskę do realizacji zobowiązań członkowskich w znacznym, acz niepełnym stopniu. Największe znaczenie miało dostosowanie ram formalnoprawnych i instytucjonalnych do wymogów UE, zwłaszcza w zakresie liberalizacji rynku energii, regulacji sektora oraz stopniowego wdrażania standardów środowiskowych. Przygotowanie to miało jednak ograniczony charakter, szczególnie w obszarach takich jak modernizacja infrastruktury, dywersyfikacja źródeł energii oraz zmniejszenie zależności od węgla. Jednocześnie uzyskanie przez Polskę okresów przejściowych w toku negocjacji akcesyjnych potwierdza, że proces dostosowawczy miał charakter stopniowy i nie został w pełni zakończony w momencie przystąpienia do UE.

Udzielając odpowiedzi na czwarte pytanie, należy wskazać, że z analizy programów wyborczych wynika, iż w latach 2005–2019 ugrupowania rządzące ujmowały politykę energetyczną przede wszystkim w kategoriach regulacyjno-prawnych oraz bezpieczeństwa energetycznego. Kwestia transformacji energetycznej była obecna, jednak nie zajmowała w nich centralnego miejsca. Partie polityczne konsekwentnie przedstawiały politykę energetyczną jako obszar o znaczeniu strategicznym, wykraczający poza kwestie sektorowe. Politykę energetyczną łączono z bezpieczeństwem państwa, konkurencyjnością gospodarki i stabilnością dostaw energii. Istotne pozostawały także relacje z UE oraz zdolność państwa do prowadzenia długofalowego planowania. W kolejnych latach coraz większe znaczenie miały

natomiast odniesienia do pakietu klimatyczno-energetycznego, odnawialnych źródeł energii oraz rosnącego wpływu regulacji unijnych na krajowy sektor energetyczny. Deklaracje programowe tylko częściowo znajdowały odzwierciedlenie w politykach rządowych. Materializowały się przede wszystkim w dokumentach strategicznych, działaniach regulacyjnych oraz wybranych instrumentach wsparcia adresowanych m.in. do poszczególnych segmentów sektora energetycznego oraz do odbiorców końcowych. Nie doprowadziły jednak w badanym okresie do zasadniczej przebudowy polskiego miksu energetycznego, choć widoczne były stopniowe zmiany, zwłaszcza w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii i ograniczania udziału węgla w produkcji energii elektrycznej. Realizację deklaracji utrudniały: utrzymująca się dominacja węgla, koszty transformacji, znaczenie sektora górniczego oraz napięcia między krajowymi priorytetami energetycznymi a wymogami polityki klimatyczno-energetycznej UE.

W omówieniu piątego pytania badawczego istotna okazała się analiza exposé polskich premierów z lat 2004–2019. Pozwala ona na sformułowanie wniosków dotyczących treści dyskursu energetycznego w programach prezesów Rady Ministrów. Dodatkowo umożliwia identyfikację kluczowych obszarów polityki energetycznej oraz zagadnień, które pozostawały poza głównym nurtem dyskursu. W analizowanych wystąpieniach szczególne znaczenie przypisywano makrosystemowym aspektom bezpieczeństwa energetycznego oraz strategicznym inwestycjom infrastrukturalnym, które obejmowały m.in. rozwój energetyki konwencjonalnej, dywersyfikację dostaw gazu oraz budowę elektrowni jądrowych. Relatywnie rzadziej pojawiały się natomiast kwestie decentralizacji systemu energetycznego, innowacji technologicznych oraz partycypacji społecznej w sektorze energii. Widoczna jest też marginalizacja wybranych zagadnień istotnych z perspektywy debaty eksperckiej i polityki UE. Dotyczy to m.in. lądowej energetyki wiatrowej, która mimo znaczenia dla rozwoju OZE w Polsce po 2004 r. nie została wyodrębniona jako samodzielny obszar polityki energetycznej. Istotnym, lecz pomijanym zagadnieniem było magazynowanie energii, wskazywane w literaturze przedmiotu jako jeden z kluczowych warunków stabilizacji systemów energetycznych opartych na OZE. W ujęciu chronologicznym widoczna jest stopniowa zmiana w sposobie problematyzowania polityki energetycznej. Początkowo całkowicie dominowały aspekty regulacyjne i rynkowe. Następnie na pierwszy plan wysunęło się bezpieczeństwo energetyczne, które w kilku wystąpieniach stało się kategorią dominującą. W końcowych latach większego znaczenia nabrała transformacja energetyczna, która najpierw współwystępowała z bezpieczeństwem energetycznym, a później stała się kategorią dominującą.

W szóstym pytaniu badawczym poświęcono uwagę ewolucji europejskiej polityki energetycznej oraz czynnikom wpływającym na jej kolejne przełomy. Polityka energetyczna

UE rozwijała się etapowo, a jej kształt jest wypadkową uwarunkowań geopolitycznych, kryzysów energetycznych, reform rynku wewnętrznego, kolejnych rozszerzeń oraz rosnącej rangi problematyki klimatycznej. Ewolucja ta wpisuje się w zasadniczą logikę integracji europejskiej – od ograniczonej współpracy sektorowej po wielopoziomowy system zarządzania łączący instrumenty regulacyjne, rynkowe i klimatyczne. Rozwój polityki energetycznej rozpoczął się wraz z traktatem paryskim z 1951 r., ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, następnie kontynuowano go na podstawie traktatów rzymskich z 1957 r., w tym Traktatu Euratom. Dokumenty te osadzały problematykę energetyczną przede wszystkim w logice integracji sektorowej, związanej z węglem, stalą i energią jądrową. Ważnym momentem dla dalszego rozwoju tej polityki było wprowadzenie Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r., które wzmocniło podstawy budowy rynku wewnętrznego, co miało znaczenie dla późniejszej liberalizacji i integracji europejskiego rynku energii. Następnie w Rezolucji Rady z 16 września 1986 r., dotyczącej nowych celów wspólnotowej polityki energetycznej do 1995 r., wskazywano na potrzebę zbliżania polityk energetycznych państw członkowskich oraz wzmacniania wspólnotowego podejścia do bezpieczeństwa dostaw, racjonalnego wykorzystania energii oraz rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii. Kierunek ten pozostawał również związany z procesem dostosowania do *acquis communautaire*. W tym kontekście należy również rozpatrywać stosunek państw Europy Środkowo-Wschodniej do kolejnych pakietów klimatyczno-energetycznych UE, które nakładały na nie zobowiązania trudne do pogodzenia z uwarunkowaniami ich miksów energetycznych.

Siódme pytanie badawcze poświęcono problematyce relacji między presją europeizacyjną a autonomicznie definiowanymi priorytetami krajowymi w polskiej polityce klimatyczno-energetycznej w latach 2010–2020. Polska polityka klimatyczno-energetyczna była w znacznym stopniu kształtowana przez wymogi unijne, zwłaszcza cele klimatyczno-energetyczne strategii Europa 2020, w tym pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków" oraz obowiązek przygotowania krajowych planów na rzecz energii i klimatu. Presja europeizacyjna wynikała także z postępowań naruszeniowych wszczynanych przez Komisję Europejską, co potwierdza, że zobowiązania wynikające z prawa UE nie mają wyłącznie charakteru politycznego, lecz podlegają egzekucji. W przypadku Polski bez wątpienia wzmacniało to adaptacyjny wymiar polityki klimatyczno-energetycznej, zwłaszcza w obszarach wymagających terminowej i pełnej transpozycji regulacji unijnych, m.in. dotyczącej odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej. Należy przy tym podkreślić, że proces ten nie był w pełni determinowany zewnętrznie. O sposobie wdrażania wymogów unijnych decydowały kolejne polskie rządy, kierując się przy tym własnymi priorytetami, zwłaszcza strukturą miksu energetycznego, rolą węgla, kosztami transformacji

oraz sposobem definiowania bezpieczeństwa energetycznego. Część działań adaptacyjnych mogła być opóźniana, ograniczana lub wdrażana selektywnie, zwłaszcza gdy pozostawała w napięciu z interesami krajowego sektora energii, priorytetami ugrupowań rządzących lub obawami dotyczącymi społecznych kosztów transformacji.

Z problematyką podjętą w siódmym pytaniu badawczym łączy się pytanie ósme, dotyczące sposobu realizacji przez Polskę celów strategii Europa 2020 w zakresie energii odnawialnej, emisji gazów cieplarnianych oraz efektywności energetycznej. Polska formalnie osiągnęła cel w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych, zwiększając go z 9,28% w 2010 r. do 16,13% w 2020 r., a więc powyżej wymaganego progu 15%. Zobowiązanie w zakresie emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS zostało formalnie zrealizowane. W 2020 r. emisje non-ETS były wyższe od poziomu z 2005 r. o 13,95% i mieściły się w dopuszczalnym limicie 14%. Trzeci cel w zakresie zużycia energii pierwotnej brutto nie został formalnie osiągnięty: Polska zużyła ok. 96,8–96,9 Mtoe wobec wymaganego limitu 96,4 Mtoe, przekraczając go zaledwie o 0,5 Mtoe. Realizacja części wskaźników nastąpiła blisko wartości progowych, bez wyraźnej nadwyżki realizacyjnej, co ogranicza możliwość interpretowania tych wyników jako przejawu głębokiej i trwałej transformacji sektora energetycznego. Wynik ten potwierdza zdolność państwa polskiego do dostosowania się do wymogów unijnych, ale nie przesądza o trwałości zmiany strukturalnej, zwłaszcza w warunkach utrzymującej się wysokiej zależności polskiego sektora energetycznego od paliw kopalnych.

Samo spełnienie wymogów ilościowych nie wyjaśnia jeszcze, w jaki sposób Polska zarządzała procesem realizacji celów energetycznych. Odpowiedzi na to pytanie dostarcza analiza roli semestru europejskiego, który pełnił funkcję monitorującą i koordynującą proces osiągania przez państwa członkowskie UE m.in. celów energetycznych w ramach strategii Europa 2020. Umożliwiał Komisji Europejskiej ocenę postępów Polski, wskazywanie barier oraz formułowanie zaleceń. Semestr europejski można uznać za efektywne narzędzie podtrzymywania kwestii klimatyczno-energetycznych w krajowej debacie politycznej oraz porządkowania działań związanych z modernizacją tego sektora. Nie doprowadził on jednak do głębokiej, strukturalnej transformacji energetycznej. Trzeba podkreślić, że mechanizm semestralnego monitorowania stanowił potencjalny kanał presji, a jawność publikowanych danych mogła wzmacniać argumentację rządzących na rzecz reform. W praktyce potencjał ten został wykorzystany jedynie w ograniczonym zakresie.

Ostatnie pytanie badawcze postawione w pracy dotyczyło stopnia przekształcenia przez Polskę zobowiązań unijnych w trwały element krajowej strategii transformacji energetycznej. Analiza zgromadzonego materiału prowadzi do wniosku, że w latach 2004–2020 Polska przekształciła zewnętrzne zobowiązania unijne w element krajowej polityki energetycznej w

umiarkowanym stopniu. Proces ten był najbardziej widoczny na poziomie formalnym. Cele wynikające z polityki UE zostały wpisane do krajowych dokumentów strategicznych, zwłaszcza do kolejnych polityk energetycznych Polski oraz krajowych programów reform. Zobowiązania unijne stały się trwałym punktem odniesienia dla planowania dalszego rozwoju sektora, szczególnie w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii, poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Nie doprowadziły one jednak do całkowitego przeorientowania polskiej energetyki na niskoemisyjny model. W polityce krajowej cele klimatyczno-energetyczne były konsekwentnie równoważone przez inne priorytety, przede wszystkim bezpieczeństwo energetyczne, stabilność dostaw, koszty społeczne transformacji oraz utrzymującą się rolę paliw kopalnych w miksie energetycznym. Stopień przekształcenia zobowiązań unijnych był zatem większy na poziomie dokumentów, regulacji i deklaracji niż w zakresie realnej przebudowy struktury sektora. Niemniej jednak w badanym okresie odnotowano szereg wymiernych zmian infrastrukturalnych i rynkowych. W obszarze bezpieczeństwa dostaw Polska rozwinęła system zapasów obowiązkowych oraz zwiększyła pojemność magazynową. W przypadku ropy naftowej i paliw utrzymywano zapasy odpowiadające 90 dniom średniego dziennego przywozu netto, natomiast dla gazu ziemnego obowiązek obejmował zapasy na poziomie co najmniej 30 dni. Zrealizowano również kluczowe inwestycje sieciowe, w tym połączenie elektroenergetyczne z Litwą oraz modernizację i rozbudowę gazowych i elektroenergetycznych sieci przesyłowych. Pod koniec badanego okresu, tj. w latach 2019–2020, wyraźnie przyspieszyło również wdrażanie mikroinstalacji fotowoltaicznych. Równolegle dochodziło do zmian w strukturze rynku energii. Pod wpływem prawa unijnego Polska stopniowo odchodziła od modelu monopolistycznego w stronę rynku konkurencyjnego. Kluczowe znaczenie miało wdrożenie zasady dostępu stron trzecich do sieci. Od lipca 2004 r. prawo wyboru sprzedawcy uzyskali odbiorcy przemysłowi, a od lipca 2007 r. także gospodarstwa domowe. Formalnie rynek stał się bardziej otwarty i przejrzysty, choć realna konkurencja, zwłaszcza w segmencie odbiorców indywidualnych, rozwijała się powoli. Od 2010 r. wprowadzono obowiązek sprzedaży części energii elektrycznej przez giełdę, co przyczyniło się do rozwoju obrotu giełdowego. Dostosowano również duże źródła spalania do unijnych norm emisyjnych i zmodernizowano instalacje ograniczające emisje z energetyki konwencjonalnej. Polska wykazała zdolność do formalnego i instytucjonalnego dostosowania się do wymogów unijnych, a zobowiązania klimatyczno-energetyczne UE trwale wpisały się w krajowy dyskurs strategiczny. Transformacja ta miała jednak charakter selektywny i nierównomierny.

Odnosząc się do postawionych we wstępie rozprawy doktorskiej hipotez, należy podkreślić, że przeprowadzona analiza pozwoliła pozytywnie je zweryfikować.

(1) Zgromadzony materiał empiryczny potwierdził, że rozbieżność interesów między poziomem narodowym a ponadnarodowym stanowi strukturalną cechę europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej, a nie jedynie przejściowy efekt niedostosowania instytucjonalnego.

(2) Kolejne polityki energetyczne realizowane w latach 2004–2020 cechował brak ciągłości instytucjonalnej i regulacyjnej, co przekładało się na spowolnienie procesów inwestycyjnych oraz nierównomierny przebieg transformacji energetycznej.

(3) Kolejne rządy, mimo deklarowanego przywiązania do celów modernizacyjnych i integracyjnych, nie wypracowały spójnej, ponadpartyjnej wizji transformacji energetycznej. Spory wokół zmiany kultury energetycznej okazały się strukturalne, głęboko zakorzenione w węglowym dziedzictwie polityczno-społecznym oraz skutkowały reaktywnym, doraźnym kształtowaniem polityki energetycznej. Brak konsensusu stanowił tym samym jedną z kluczowych barier w ukształtowaniu się spójnego reżimu energetycznego w Polsce po 2004 r.

(4) Polityka klimatyczno-energetyczna UE stanowi jeden z najważniejszych i najbardziej dynamicznie rozwijanych obszarów jej działalności. Przebiegała ona od współpracy sektorowej i selektywnych interwencji regulacyjnych ku coraz bardziej spójnym, zintegrowanym ramom politycznym, napędzanym przez kolejne kryzysy energetyczne, uwarunkowania geopolityczne oraz postępującą instytucjonalizację międzynarodowego reżimu klimatycznego.

(5) Polska polityka klimatyczno-energetyczna w latach 2010–2020 miała przede wszystkim charakter reaktywny. Jej tempo i zakres były wyznaczane przez zewnętrzną presję regulacyjną, w szczególności przez obowiązek transpozycji dyrektyw unijnych oraz procedury naruszeniowe inicjowane przez Komisję Europejską, a nie przez priorytety krajowe. Konsekwencją tak ukształtowanego modelu było osiąganie celów unijnych na poziomie minimalnej zgodności. Semestr europejski pełnił wobec Polski funkcję nie tylko koordynacyjną, lecz także legitymizacyjną, umożliwiając decydentom przeniesienie części odpowiedzialności politycznej za kosztowne i społecznie trudne reformy na poziom unijny.

Zasadniczy zakres niniejszej rozprawy obejmuje lata 2004–2020, jednak ustalenia uzyskane w toku prac pozwalają sformułować przewidywania dotyczące dalszego rozwoju transformacji energetycznej Polski do 2030 r. Wnioski dotyczące badanego okresu pokazują, że przebieg transformacji energetycznej jest wypadkową m.in. czynników technologicznych, gospodarczych i środowiskowych. Ponadto transformacja jest w dużej mierze zależna od decyzji politycznych, interesów sektorowych oraz presji ze strony UE. Z tego względu przewidywania co do dalszego kierunku transformacji energetycznej wymagają uwzględnienia uwarunkowań zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W otoczeniu krajowym istotne

pozostaną przede wszystkim czynniki związane z rolą rządu, znaczeniem węgla w systemie energetycznym, interesami spółek energetycznych, sytuacją regionów górniczych, kosztami społecznymi transformacji oraz stabilnością decyzji politycznych. Równie ważne będą uwarunkowania zewnętrzne, do których zaliczyć można m.in. presję europeizacyjną wyrażaną w celach klimatyczno-energetycznych UE, mechanizmach regulacyjnych, obowiązkach sprawozdawczych oraz uzależnianiu dostępu do finansowania od implementacji celów klimatyczno-energetycznych.

W tym kontekście ważnym punktem odniesienia dla przyjętej perspektywy do 2030 r. pozostaje „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.", przyjęta przez Radę Ministrów 2 lutego 2021 r. Określono w niej strategiczne ramy rozwoju polityki energetycznej państwa, a wśród nich wyróżniono kwestie takie jak: bezpieczeństwo energetyczne, wykorzystanie krajowych surowców, dywersyfikacja dostaw, rozwój OZE, wdrożenie energetyki jądrowej, modernizacja sieci oraz ciepłownictwa. Pomimo kompleksowości założeń PEP2040 jej analiza ujawnia napięcia obecne w polskiej polityce energetycznej państwa, które zostały zidentyfikowane w perspektywie do 2020 r. Z jednej strony założono stopniowe ograniczanie roli węgla w miksie energetycznym, rozwój źródeł niskoemisyjnych oraz wzrost znaczenia OZE. Jednocześnie zachowano odniesienie do bezpieczeństwa energetycznego, krajowych zasobów i kontrolowanej przez państwo infrastruktury strategicznej. Inny obszar napięć to kwestie związane z krajową autonomią decyzyjną i presją regulacyjną UE. Dalszy przebieg procesu transformacji energetycznej należy więc rozpatrywać także z perspektywy członkostwa Polski w UE, co wiąże się z wypełnieniem szeregu zobowiązań wynikających m.in. z Europejskiego Zielonego Ładu, pakietu Fit for 55, systemu handlu uprawnieniami do emisji, mechanizmu CBAM. Instrumenty te wzmacniają mechanizm europeizacji odgórnej, ponieważ wyznaczają państwom członkowskim mierzalne cele, obowiązki regulacyjne oraz warunki dostępu do finansowania.

W konsekwencji do 2030 r. należy oczekiwać, że proces transformacji energetycznej Polski będzie miał charakter selektywny i nierównomierny. Największe szanse realizacji dotyczą rozwoju OZE i ograniczania udziału węgla, natomiast największe ryzyka – modernizacji sieci, tempa inwestycji, społecznej akceptacji kosztów transformacji oraz stabilności prawnej. Transformacja energetyczna będzie postępować, ale jej tempo i zakres będą zależały od zdolności państwa do przełożenia dokumentów strategicznych na realne działania regulacyjne i inwestycyjne oraz do zbudowania systemu mechanizmów kompensacyjnych dla grup społecznych najbardziej narażonych na koszty transformacji energetycznej.

Bibliografia

Publikacje

Alberski R., *Polityka ochrony środowiska w Polsce*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska / Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Polityka Ochrony Środowiska, nr 19, Wrocław 1996.

Ancygier A., *Poland and the European Climate Policy: An Uneasy Relationship*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW »e-Politikon«" 2013, nr 7, s. 76–93, dostępne w: https://bibliotekanauki.pl/articles/523117.pdf [dostęp: 07.02.2026].

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.

Araújo K., *The Emerging Field of Energy Transitions: Progress, Challenges, and Opportunities*, „Energy Research & Social Science" 2014, t. 1, s. 112–121, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.002 [dostęp: 16.05.2025].

Arcipowska A., Tomaszewska A., *Efektywność zużycia energii: między deklaracjami, stanem obecnym a przyszłością (Policy Paper)*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2012, dostępne w: https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/pdf/efektywnosc_zuzucia_energii.pdf [dostęp: 01.03.2025].

Asztemborski B., Wnuk R., *Efektywność energetyczna*, [w:] Tobiasz Adamczewski, Andrzej Kassenberg, Marcin Popkiewicz (oprac. i red. meryt.), Przyjazny rozwój Polski. Ludziom – gospodarce – środowisku. Raport merytoryczny. Dokument ramowy LIFE WZROST PL, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2017.

Bache I., *Europeanization: A Governance Approach*, referat przedstawiony na EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, 27–29.03.2003, s. 1–19, dostępne w: https://aei.pitt.edu/554/1/Bache_EUSA.txt [dostęp: 12.07.2025].

Bajczuk R., Popławski K., *Niemcy: ukryte koszty wyjścia z atomu*, „Komentarze OSW" 2014, nr 140, 25.06.2014, dostępne w: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_140_0.pdf [dostęp: 05.09.2023].

Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, wyd. zrew., George Allen & Unwin Ltd, London 1969.

Balicki R., *Konstytucyjne uwarunkowania stabilności Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, t. 80, nr 1, s. 205–213, doi:10.14746/rpeis.2018.80.1.16, dostępne w: https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/view/12638 [dostęp: 28.04.2025].

Bankowicz M. (red.), *Słownik polityki*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1996.

Barcik J., Grzeszczak R. (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2022, dostępne w: https://www.nexto.pl/upload/virtualo/c_h_beck/286f8dd1446b2a4793da9a27874a4647210db526/free/286f8dd1446b2a4793da9a27874a4647210db526.pdf [dostęp: 05.09.2025].

Barrington E., *European Environmental Law: Before and After Maastricht*, „University of Miami International and Comparative Law Review" 1993, t. 2, s. 79–90, dostępne w: https://repository.law.miami.edu/umiclr/vol2/iss1/4/ [dostęp: 31.08.2024].

Barroso J. M., *Political Guidelines for the Next Commission*, Brussels, 03.09.2009, dostępne w: https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Barr/Barroso-Guidelines_EN.pdf [dostęp: 24.01.2026].

Bentkowski Ł., Pogorzelski K., Pospieszyńska-Burzyńska J., Regulski A., *Konwergencja instytucjonalna i regulacyjna Polski względem Unii Europejskiej*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2008, dostępne w: https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/IBS_Report_06_2008_pl.pdf [dostęp: 07.04.2025].

Bertoldi P., Economidou M., *The Assessment of the Member States National Energy Efficiency Action Plans: Will the EU Reach the 2020 Target?*, 2016 International Energy Policies & Programmes Evaluation Conference, Energy Evaluation Europe, Amsterdam 2016, dostępne w: https://energy-evaluation.org/wp-content/uploads/2019/06/2016-paper-bertoldi.pdf [dostęp: 26.01.2025].

Bielecki S., Szymańska D., Cieślak B., *Nowoczesne narzędzia bilansujące energię elektryczną w systemie – bezpośrednie magazyny energii i elektrownie wirtualne*, „Energetyka" 2016, nr 9, s. 497–503, dostępne w: https://elektroenergetyka.pl/upload/file/2016/9/Bielecki.pdf [dostęp: 28.04.2024].

Bień J., Bień B., *Biogazownia rolnicza elementem programu gospodarki odpadami i wytwarzania zielonej energii w gminie*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska" 2010, t. 13, nr 1, s. 17–27, dostępne w: https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-LOD7-0025-0014/c/Bien_Bien_Biogazownia_1_2010.pdf [dostęp: 28.04.2025].

Bocquillon P., Maltby T., *The More the Merrier? Assessing the Impact of Enlargement on European Energy and Climate Change Policies*, „East European Politics" 2017, t. 33, nr 1, s. 88–105, dostępne w: https://files01.core.ac.uk/download/pdf/77029258.pdf [dostęp: 05.09.2023].

Bokhorst D., *The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for Its Post-Pandemic Transformation*, „JCMS: Journal of Common Market Studies" 2022, t. 60, nr 1, s. 101–117, dostępne w: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.13266 [dostęp: 07.12.2025].

Bolesta K., Korolec M., *Polityka klimatyczna jako niezależny element polityki zagranicznej Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Sprawy Międzynarodowe" 2020, t. 73, nr 1, s. 43–62, dostępne w: https://czasopisma.isppan.waw.pl/sm/article/download/1005/804/1867 [dostęp: 15.01.2026].

Bolfíková E., Hrehová D., Frenová J., *Normative Institutionalism, Institutional Basis of Organizing*, „Sociologija i prostor" 2012, t. 50, nr 1(192), s. 89–108, dostępne w: https://hrcak.srce.hr/file/125362 [dostęp: 12.05.2025].

Borewicz T., Szulecki K., Waluszko J. P., *Bez atomu w naszym domu. Protesty antyatomowe w Polsce po 1985 roku*, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2019.

Borkowski P. J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007.

Borodziej W., Garlicki A. (red.), *Okrągły Stół. Dokumenty i materiały. Kwiecień 1989 – czerwiec 1989*, na zlec. Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004.

Borucka A., Kozłowski E., *Modeling the Dynamics of Changes in CO2 Emissions from Polish Road Transport in the Context of COVID-19 and Decarbonization Requirements*, „Combustion Engines" 2023, t. 195, nr 4, s. 63–70, Repozytorium Wojskowej Akademii

Technicznej, dostępne w: https://repo.bg.wat.edu.pl/seam/resource/rest/download/WATd8cfb205269447c7856b0342fe223730?entityType=article&entityId=WATee7179deed2645a9b9624de526d6f36f&cid=1360 [dostęp: 23.01.2026].

Börzel T. A., Risse T., *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, [w:] Kevin Featherstone, Claudio Maria Radaelli (red.), The Politics of Europeanization, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 57–80.

Börzel T. A., Risse T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration online Papers" 2000, t. 4, nr 15, dostępne w: https://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf [dostęp: 10.05.2024].

Boute A., *The European Foreign Energy Efficiency Policy: Securing External Energy Supply in a Carbon-Constrained World*, working paper, 09.04.2011, dostępne w: https://ssrn.com/abstract=1806233 [dostęp: 05.09.2023].

Braun T. F., Glidden L. M., *Understanding Energy and Energy Policy*, Zed Books, London 2014.

Brożyński B. W., *Just Transition – the First Pillar of Poland's Energy Policy until 2040 – Legal, Economic and Social Aspects*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2022, t. 25, nr 2, s. 5–24, dostępne w: https://journals.pan.pl/Content/124617/PDF/01-Bro%C5%BCy%C5%84ski.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Bryk M., *Rights-based Climate Change Litigation in the Polish Courts: Key Challenges*, [w:] Proceedings of The 2nd World Conference on Climate Change and Global Warming, Budapest, Hungary, 06–08.05.2022, Diamond Scientific Publishing, Budapest 2022, s. 1–14, dostępne w: https://www.dpublication.com/wp-content/uploads/2022/04/600-3066.pdf [dostęp: 04.03.2026].

Buchan D., *Europe's Energy Security – Caught between Short-Term Needs and Long-Term Goals*, Oxford Energy Comment, Oxford Institute for Energy Studies, July 2014, dostępne w: https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/07/Europes-energy-security-caught-between-short-term-needs-and-long-term-goals.pdf [dostęp: 05.09.2023].

Budge I., *A New Spatial Theory of Party Competition: Uncertainty, Ideology and Policy Equilibria Viewed Comparatively and Temporally*, „British Journal of Political Science" 1994, t. 24, nr 4, s. 443–467.

Bujalski R., *Greenwashing: czym jest i co na to prawo UE i prawo polskie?*, 23.01.2026, dostępne w: https://www.lex.pl/greenwashing-co-to-jest-ekosciema-rodzaje-i-przyklady-dyrektywa-ue-a-prawo-polskie,37855.html [dostęp: 13.02.2026].

Bulmer S., Burch M., *Organizing for Europe: Whitehall, the British State and the European Union*, „Public Administration" 1998, t. 76, nr 4, s. 601–628.

Burchard-Dziubińska M., *Kierunki polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, [w:] Józef Niżnik, Jan Barcz, Jan Truszczyński (red.), Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku, Warszawa 2021, s. 133–145.

Byrska D., Gawkowski K., Liszkowska D., *Unia Europejska. Geneza. Funkcjonowanie. Wyzwania*, Exante Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 2017.

Capros P., Samouilidis E., *Energy Policy Analysis*, „Energy Policy" 1988, t. 16, nr 1, s. 36–48, dostępne w: https://doi.org/10.1016/0301-4215(88)90006-7 [dostęp: 12.02.2025].

Carley S., Konisky D. M., *The Justice and Equity Implications of the Clean Energy Transition*, „Nature Energy" 2020, t. 5, nr 8, s. 569–577.

Child M., Breyer C., *Transition and Transformation: A Review of the Concept of Change in the Progress towards Future Sustainable Energy Systems*, „Energy Policy" 2017, t. 107, s. 11–26, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.022 [dostęp: 03.04.2025].

Chmielniak T., Lepszy S., Mońka P., *Energetyka wodorowa – podstawowe problemy*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2017, t. 20, z. 3, s. 55–66, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-96179-28956?filename=Hydrogen-energy---main-pr.pdf [dostęp: 28.04.2025].

ChronmyKlimat.pl, *Prezes PSEW apeluje do premiera*, 15.11.2011, dostępne w: https://old.chronmyklimat.pl/projekty/dofinansowania-i-dotacje/debata/340/apel-prezesa-psew-do-premiera [dostęp: 26.01.2025].

ClientEarth Communications, *Major Court Win Shows Power of Corporate Law to Fight Climate Change*, 01.08.2019, dostępne w: https://www.clientearth.org/latest/news/major-court-win-shows-power-of-corporate-law-to-fight-climate-change [dostęp: 04.03.2025].

Crnčec D., Penca J., Lovec M., *The COVID-19 Pandemic and the EU: From a Sustainable Energy Transition to a Green Transition?*, „Energy Policy" 2023, t. 175, art. 113453, dostępne w: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421523000381 [dostęp: 05.09.2024].

Czaputowicz J., *Teorie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.

Czyżak P., Sikorski M., Wrona A., *Wiatr w żagle. Zasada 10H a potencjał lądowej energetyki wiatrowej w Polsce*, Warszawa 2021, dostępne w: https://instrat.pl/wp-content/uploads/2021/05/Instrat-Wiatr-w-z%CC%87agle.pdf [dostęp: 26.03.2025].

Ćwiek-Karpowicz J., *Polityka energetyczna Rosji wobec Unii Europejskiej w kontekście kryzysu gospodarczego*, „Sprawy Międzynarodowe" 2011, nr 1, s. 67–85.

Ćwiękała G., *Ciągłość programowa a wizerunek partii politycznej: przypadek Unii Polityki Realnej*, „Polityka i Społeczeństwo" 2014, nr 3(12), s. 70–82, dostępne w: https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/polityka-i-spoeczenstwo/2014-numer-3-12/polityka_i_spoleczenstwo-r2014-t-n3_12-s70-82.pdf [dostęp: 22.08.2025].

Dahl R. A., *The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest*, „American Political Science Review" 1961, t. 55, nr 4, s. 763–772.

Dávalos V. O., Blanco G., *Energy Policy. A Practical Guidebook*, Quito, Latin American Energy Organization / OLADE, 2016, dostępne w: https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0359.pdf [dostęp: 16.03.2025].

Derndorfer J., Hoffmann R., Theine H., *Integrating Environmental Issues within Party Manifestos: Exploring Trends across European Welfare States*, [w:] Mi Ah Schoyen, Bjørn Hvinden, Merethe Dotterud Leiren (red.), Towards Sustainable Welfare States in Europe, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2022, s. 80–107, dostępne w: https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781839104633/book-part-9781839104633-14.xml [dostęp: 30.08.2025].

Deutsch K. W., Burrell S. A., Kann R. A., Jr. M. L., Lichterman M., Lindgren R. E., Loewenheim F. L., Van Wagenen R. W., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1957.

DiMaggio P. J., Powell W. W., *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review" 1983, t. 48, nr 2, s. 147–160.

Dinan D., *The Single European Act: Revitalising European Integration*, [w:] Finn Laursen (red.), Designing the European Union: From Paris to Lisbon, London 2012, s. 124–146, dostępne w: https://doi.org/10.1057/9780230367579_6 [dostęp: 27.08.2025].

Dobroczyńska A., Juchniewicz L., *Przesłanki i podstawowe dylematy polskiej polityki energetycznej*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki" 2003, nr 1, s. 4–6, dostępne w: https://www.cire.pl/publikacje/przeslandylemat.pdf [dostęp: 02.04.2025].

Dołęga W., *Analiza i ocena możliwości i skuteczności dotychczasowych regulacji prawnych w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego kraju w odniesieniu do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki*, „Polityka Energetyczna" 2009, t. 12, z. 2, s. 91–103, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-95780-29167?filename=Analysis+and+evaluation.pdf [dostęp: 19.05.2025].

Doukas H., Patlitzianas K. D., Kagiannas A. G., Psarras J., *Energy Policy Making: An Old Concept or a Modern Challenge?*, „Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy" 2008, t. 3, nr 4, s. 362–371, dostępne w: https://www.researchgate.net/publication/228363711_Energy_Policy_Making_An_Old_Concept_or_a_Modern_Challenge [dostęp: 12.03.2025].

Dowding K., *Institutionalist Research on the European Union: A Critical Review*, „European Union Politics" 2000, t. 1, nr 1, s. 125–144.

Drelich-Skulska B., Brusiło P., *Transformacja energetyczna w Unii Europejskiej w latach 1990–2021*, [w:] Justyna Cabańska, Dorota Czyżewska-Misztal, Grażyna Mazur (red.), Droga do zrównoważonej gospodarki światowej, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2024, s. 53–68, dostępne w: https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/4 [dostęp: 20.04.2025].

Drozd A., *Milion pojazdów elektrycznych w Polsce do 2025 roku*, 20.02.2017, dostępne w: https://www.bankier.pl/moto/wiadomosc/Milion-pojazdow-elektrycznych-w-Polsce-do-2025-roku-7500521.html [dostęp: 01.03.2025].

Dudek A., *Kryzys systemu komunistycznego w Polsce lat osiemdziesiątych*, „Pamięć i Sprawiedliwość" 2007, nr 1(11), s. 105–118, dostępne w: https://czasopisma.ipn.gov.pl/index.php/pis/article/view/540 [dostęp: 16.03.2025].

Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Wydawnictwo Znak Horyzont, Kraków 2014.

Dumas M., Rising J., Urpelainen J., *Political Competition and Renewable Energy Transitions over Long Time Horizons: A Dynamic Approach*, „Ecological Economics" 2016, t. 124, s. 175–184, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.01.019 [dostęp: 13.08.2025].

Dupont C., Oberthür S., *Insufficient Climate Policy Integration in EU Energy Policy: The Importance of the Long-Term Perspective*, „Journal of Contemporary European Research" 2012, t. 8, nr 2, s. 228–247.

Dwilewicz Ł., *Polityka energetyczna PRL*, [w:] Anna Jarosz-Nojszewska, Wojciech Morawski (red.), Problemy energetyczne Polski. Część 1: Surowce, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016, s. 93–138, dostępne w: https://cor.sgh.waw.pl/bitstream/handle/20.500.12182/380/ [dostęp: 14.03.2024].

Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, New York 1965.

Elektrowoz.pl, *Ministerstwo Energii podpisało list intencyjny ws. elektromobilności*, 23.08.2017, dostępne w: https://elektrowoz.pl/transport/ministerstwo-energii-podpisalo-list-intencyjny-ws-elektromobilnosci [dostęp: 01.03.2025].

European Commission, *EU announces details of EUR 315 billion investment plan*, „ECFIN E-news" 2014, nr 109, dostępne w: https://ec.europa.eu/economy_finance/enewsletter/109_141128/ [dostęp: 04.03.2025].

Falkner G., *Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation*, „European Integration online Papers" 2003, t. 7, nr 13, s. 1–25, dostępne w: https://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-013.pdf [dostęp: 22.07.2025].

Frużyński A., *Zarys dziejów górnictwa węgla kamiennego w Polsce, Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu*, Zabrze 2012, dostępne w: https://open.icm.edu.pl/items/798c87de-93c2-40c9-9ba5-258eecbfdba0 [dostęp: 14.03.2026].

Fundacja dla Demokracji, *Okrągły Stół*, [w:] Okrągły Stół – droga do wolności. Kompendium informacji, [b.d.], dostępne w: https://web.archive.org/web/20201026004351/http://okragly-stol.pl/okragly-stol/ [dostęp: 15.08.2022].

Gawlik L., *The Polish Power Industry in Energy Transformation Process*, „Mineral Economics" 2018, t. 31, s. 229–237, dostępne w: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s13563-017-0128-5.pdf [dostęp: 16.04.2025].

Gawlikowska-Fyk A., *Polityka energetyczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] Bogumiła Mucha-Leszko, Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska (red.), Integracja europejska w teorii i w praktyce. Korzyści i wyzwania członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa–Lublin 2025, s. 372–401.

Geller H., Harrington P., Rosenfeld A. H., Tanishima S., Unander F., *Policies for Increasing Energy Efficiency: Thirty Years of Experience in OECD Countries*, „Energy Policy" 2006, t. 34, nr 5, s. 556–573.

Geyer M., *Historical Fictions of Autonomy and the Europeanization of National History*, „Central European History" 1989, t. 22, nr 3–4, s. 316–342.

Gilecki R., *Liberalizacja rynku energii elektrycznej w krajach Unii Europejskiej*, Agencja Rynku Energii S.A., 2001, dostępne w: https://www.cire.pl/publikacje/Liberalizacja-Gilecki.pdf [dostęp: 07.04.2025].

Gnaś H., *Protokół z Kioto. Analiza decyzji międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.

Goldthau A., Westphal K., Bazilian M., Bradshaw M., *How the energy transition will reshape geopolitics*, „Nature" 2019, t. 569, s. 29–31.

Grabowska S., *Referendum ogólnokrajowe w Polsce – analiza przypadku*, „Studia Politologiczne" 2019, t. 53, s. 97–113.

Graf R., *Energy History and Histories of Energy*, „Docupedia-Zeitgeschichte" 2023, wersja 1, 29.08.2023, dostępne w: https://zeitgeschichte-digital.de/doks/frontdoor/deliver/index/docId/2616/file/docupedia_Graf_energy_history_v1_en_2023.pdf [dostęp: 12.03.2025].

Growitsch C., Höffler F., *Fukushima and German Energy Policy 2005–2015/2016*, EWI Working Paper, nr 19/02, Institute of Energy Economics at the University of Cologne, Köln 2019, dostępne w: https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2019/02/EWI_WP_19-02_Fukushima_and_German_Energy_Policy_2005bis2015-2016.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Gryko A., *Postawy Polaków wobec referendum z 1987 roku jako przykład mobilizacji społecznej*, [w:] Mariusz Baranowski, Piotr Cichocki, Maciej Maraszkiewicz (red.), Przestrzeń publiczna i państwo dobrobytu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016, s. 173–189.

Haas E. B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame 2004, dostępne w: https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf [dostęp: 19.04.2024].

Haigh N., *Devolved Responsibility and Centralization: Effects of EEC Environmental Policy*, „Public Administration" 1986, t. 64, nr 2, s. 197–207.

Haliżak E., *Integracja europejska*, [w:] Edward Haliżak, Roman Kuźniar (red.), Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.

Hall P. A., Taylor R. C. R., *Political Science and the Three New Institutionalisms*, „Political Studies" 1996, t. 44, nr 5, s. 936–957.

Harrison R. J., *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, Allen & Unwin, London 1974.

Herudziński T., Swacha P., *Polacy wobec transformacji energetycznej i źródeł energii – perspektywa socjologiczna*, „Przegląd Politologiczny" 2022, nr 3, s. 81–93.

Herudziński T., Swacha P., *Transformacja energetyczna w Polsce – perspektywa sieciowej analizy dyskursu programów partii politycznych oraz społecznej percepcji zmian sektora energetycznego*, „Studia Politologiczne" 2022, t. 64, s. 184–203.

Hölscher K., Wittmayer J. M., Loorbach D., *Transition versus Transformation: What's the Difference?*, „Environmental Innovation and Societal Transitions" 2018, t. 27, s. 1–3, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.10.007 [dostęp: 13.03.2025].

Hoppe T., Coenen F., van den Berg M., *Illustrating the Use of Concepts from the Discipline of Policy Studies in Energy Research: An Explorative Literature Review*, „Energy Research & Social Science" 2016, t. 21, s. 12–32, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.06.006 [dostęp: 14.03.2025].

Integratio, [w:] Elektroniczny Słownik Łaciny Średniowiecznej w Polsce. eLexicon Mediae et Infimae Latinitatis Polonorum, dostępne w: https://elexicon.scriptores.pl/pl/lemma/integratio [dostęp: 19.04.2024].

Janiszewska Z., *Procedury koncesyjne*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki" 2001, nr 6(20), s. 5–7, dostępne w: https://www.ure.gov.pl/download/9/2316/02-biuletynnr6.pdf [dostęp: 02.04.2025].

Jano D., *Historical Usage of Europeanization in Academic Discourse*, „European Review" 2024, t. 32, nr 5–6, s. 505–523, dostępne w: https://doi.org/10.1017/S1062798724000310 [dostęp: 22.03.2025].

Jaskiernia J., *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] Danuta Waniek, Michał Teofil Staszewski (red.), Referendum w Polsce współczesnej, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1995, s. 77–88.

Jeleń K., Rau Z. (red.), *Energetyka jądrowa w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Jordan A., Huitema D., Asselt H., Rayner T., Berkhout F. (red.), *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

Kaczmarski M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.

Kaliński J., *Węgiel w polsko-radzieckich stosunkach gospodarczych*, „UR Journal of Humanities and Social Sciences" 2021, nr 3(20), s. 93–112, dostępne w: https://repozytorium.ur.edu.pl/server/api/core/bitstreams/193ab732-329e-4fb6-ae6b-4e353e4d56b7/content [dostęp: 03.03.2025].

Kamiński S., *Zadania sektora paliwowo-energetycznego w zakresie środowiska w świetle integracji z Unią Europejską*, referat wygłoszony podczas konferencji „Polityka energetyczna Polski w najbliższych latach", Warszawa, 6–7.03.2002, dostępne w: https://www.cire.pl/publikacje/Mreferat.pdf [dostęp: 01.04.2025].

Kasztelewicz Z., *Zasoby węgla brunatnego w Polsce i perspektywy ich wykorzystania*, „Polityka Energetyczna" 2008, t. 11, z. 1, s. 181–200, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-95676-29116?filename=29116.pdf [dostęp: 04.05.2025].

Kavrakoğlu I., *Energy Models*, „European Journal of Operational Research" 1987, t. 28, nr 2, s. 121–131, dostępne w: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0377221787902116 [dostęp: 12.03.2025].

Kawecka-Wyrzykowska E., *Ocena sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i w Polsce w ramach semestrów europejskich*, „Unia Europejska.pl" 2014, nr 1(224), s. 7–16, dostępne w: https://bibliotekanauki.pl/articles/454458.pdf [dostęp: 09.01.2025].

Kawecka-Wyrzykowska E., *Realizacja semestrów europejskich w Polsce: efekty dla koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej*, „Studia i Prace WNEiZ US" 2017, t. 49, nr 2, s. 117–126, dostępne w: https://wnus.usz.edu.pl/sip/file/article/download/7123.pdf [dostęp: 09.01.2025].

Kettner-Marx C., Kletzan-Slamanig D., *The Status of Climate Policy Integration in EU Energy Policy*, „WIFO Working Papers" 2018, nr 551, s. 1–2, dostępne w: https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-4759/wp_2018_551_.pdf [dostęp: 24.04.2025].

Kiełbasa W., *Jak to z „Żarnowcem" było – refleksja 30 lat po wstrzymaniu budowy. Część II: Jak powstała decyzja rządowa i jej konsekwencje*, „Postępy Techniki Jądrowej" 2019, t. 62, z. 3, s. 2–16, dostępne w: https://www.ichtj.waw.pl/ptj/Pliki/ptj2019no3.pdf [dostęp: 16.03.2025].

Kijewska B., *Problematyka energetyczna w ujęciu politycznym: kwestie energetyczne w programach politycznych*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" 2014, nr 3, s. 1215–1227.

Knill C., Lehmkuhl D., *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*, „European Journal of Political Research" 2002, t. 41, nr 2, s. 255–280, dostępne w:

https://www.alexandria.unisg.ch/server/api/core/bitstreams/bb47a560-e381-4702-b7db-fd9d3ad200ff/content [dostęp: 22.07.2025].

Knodt M., Schoenefeld J. J., *Harder Soft Governance in European Climate and Energy Policy: Exploring a New Trend in Public Policy*, „Journal of Environmental Policy & Planning" 2020, t. 22, nr 6, s. 761–773, dostępne w: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/1523908X.2020.1832885?needAccess=true [dostęp: 07.03.2025].

Koch N., Fuss S., Grosjean G., Edenhofer O., *Causes of the EU ETS Price Drop: Recession, CDM, Renewable Policies or a Bit of Everything? – New Evidence*, „Energy Policy" 2014, t. 73, s. 676–685, dostępne w: https://www.pik-potsdam.de/members/edenh/publications-1/CausesoftheEUETSpricedrop.pdf [dostęp: 05.09.2023].

Kochanek E., *Terminal LNG – strategiczny element bezpieczeństwa energetycznego*, „Kwartalnik Bellona" 2017, nr 3, s. 37–48, dostępne w: https://kwartalnikbellona.com/api/files/view/429988.pdf [dostęp: 04.05.2025].

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, *Europejski semestr, Biznes, gospodarka i euro*, dostępne w: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_pl [dostęp: 26.01.2026].

Konopelko A., *Unijna polityka bezpieczeństwa energetycznego w obliczu wojny rosyjsko-ukraińskiej*, „Wschód Europy • East of Europe" 2024, t. 10, nr 2, s. 131–147, dostępne w: https://journals.umcs.pl/we/article/view/18465 [dostęp: 26.01.2026].

Konoplyanik A. A., *Lubbers Plan: Soviet Energy as a Standpoint for Improving Economic Reforms in the USSR*, „The Energy Journal" 1992, t. 13, nr 3, s. 281–294, dostępne w: https://www.jstor.org/stable/41326170 [dostęp: 26.01.2026].

Kowalak T., *Magazynowanie energii elektrycznej a paradygmat elektroenergetyki*, „Energetyka – Społeczeństwo – Polityka" 2015, nr 1, s. 88–106, dostępne w: https://energetyka-collegium.civitas.edu.pl/wp-content/uploads/2015/09/ESP_2015_01_str_88.pdf [dostęp: 24.04.2024].

Kozłowski W., *Ocena potencjału inwestycyjnego energetyki wiatrowej przez pryzmat uwarunkowań środowiskowych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2015, nr 409, s. 228–238.

Koźbiał K., *Historia integracji europejskiej*, [w:] Tomasz Graff (red.), Święty Jan Paweł II i Robert Schuman. Patroni zjednoczonej Europy, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie / Muzeum Dom Rodzinny Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach, Wadowice 2024, s. 9–64, dostępne w: https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/606c3f74-1fb0-406f-a3ec-9139b01a3fae/content [dostęp: 21.04.2024].

Krauz-Mozer B., Borowiec P., Ścigaj P., *Kim jesteś, politologu? Historia i stan dyscypliny w Polsce*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

Kucharska A., *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2021.

Kuchler M., Bridge G., *Down the Black Hole: Sustaining National Socio-Technical Imaginaries of Coal in Poland*, „Energy Research & Social Science" 2018, t. 41, s. 136–147, dostępne w: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629618303608 [dostęp: 14.03.2025].

Kupczyk R., *Wpływ zmian instytucjonalnych na prowadzenie polityki gospodarczej w Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 2025, t. 34, s. 35–46, dostępne w: https://studiapolitologica.uken.krakow.pl/article/download/12444/11115/47912 [dostęp: 26.01.2026].

Kuzemko C., Blondeel M., Dupont C., Brisbois M. C., *Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations*, „Energy Research & Social Science" 2022, t. 93, art. 102842, s. 1–8, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102842 [dostęp: 10.05.2024].

Kwiatkiewicz P. (red.), *W kierunku nowej polityki energetycznej. T. 1: OZE, zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, logistyka, ekonomia*, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań–Zielona Góra 2020.

Kwiatkiewicz P., *Konflikty zbrojne na Bliskim Wschodzie po II wojnie światowej i ich wpływ na ceny ropy naftowej*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa" 2010, nr 3, s. 109–122, dostępne w: https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/przeglad-naukowo-metodyczny-edukacja-dla-bezpieczenstwa/2010-numer-3/przeglad_naukowo_metodyczny_edukacja_dla_bezpieczenstwa-r2010-t-n3-s109-122.pdf [dostęp: 21.08.2023].

Kwiatkiewicz P., Laskowski M., *Społeczności energetyczne a decentralizacja: między samowystarczalnością a solidarnością*, „Przegląd Politologiczny" 2025, t. 30, nr 4, s. 185–197, dostępne w: https://www.researchgate.net/publication/398701714_Spolecznosci_energetyczne_a_decentralizacja_miedzy_samowystarczalnoscia_a_solidarnoscia [dostęp: 20.01.2026].

Ladrech R., *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies" 1994, t. 32, nr 1, s. 69–88.

Laponche B., *The Green Paper Presented by the European Commission: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply. Comments and Recommendations for the European Parliament*, June 2001, dostępne w: https://www.researchgate.net/profile/Bernard-Laponche/publication/286148711_The_green_paper_Towards_a_European_strategy_for_the_security_of_energy_supply/links/5e9475ee4585150839da984f/The-green-paper-Towards-a-European-strategy-for-the-security-of-energy-supply.pdf [dostęp: 05.09.2023].

Lech A., *Implementation of TPA (Third Party Access) Principle in Polish Energy Sector*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe" 2010, t. 13, nr 3, s. 33–45, doi:10.2478/v10103-009-0037-0 [dostęp: 02.09.2025].

Lesman U., *Tusk tłumaczy opóźnienie ustawy dot. OZE*, „energia.rp.pl", 10.01.2014, dostępne w: https://energia.rp.pl/energetyka/art5221651-tusk-tlumaczy-opoznienie-ustawy-dot-oze [dostęp: 26.01.2026].

Leśniczak R., *Perswazyjność komunikowania politycznego. Analiza wystąpienia sejmowego premiera Mateusza Morawieckiego ws. polexitu (14.10.2021)*, [w:] Anetta Gajda, Anita Pawłowska-Kościelniak, Rafał Zarębski (red.), Nazwa – styl – tekst. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Umińskiej-Tytoń, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2023, s. 427–444, dostępne w: https://dspace.uni.lodz.pl/handle/11089/47049 [dostęp: 28.03.2025].

Lisowski A., *Uwagi do dokumentu „Polityka Energetyczna Polski do 2025 roku”*, „Polityka Energetyczna” 2005, t. 8, zeszyt specjalny, s. 217–231.

Lowndes V., *Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal*, „Public Administration” 1996, t. 74, nr 2, s. 181–197.

Luszniewicz J., *Gra o „czarne złoto”. NSZZ „Solidarność” wobec skutków skrócenia czasu pracy w górnictwie węgla kamiennego (od sierpnia 1980 do maja 1981 r.)*, [w:] Anna Jarosz-Nojszewska, Wojciech Morawski (red.), Problemy energetyczne Polski. Część I: Surowce, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2016, s. 163–207, dostępne w: https://cor.sgh.waw.pl/bitstream/handle/20.500.12182/529/Jacek_Luszniewicz_2017_Gra_o_czarne_zloto.pdf?sequence=2&isAllowed=y [dostęp: 14.03.2024].

Łysik E., *Perspektywy rozwoju energii odnawialnej w Polsce*, [w:] Radosław Dziuba, Monika Szewczyk, Ewelina Okraszewska (red.), Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Społeczeństwo. Środowisko. Innowacje w gospodarce, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 41–51.

M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Macrotrends, *Crude Oil Prices | Historical Chart | Data | 1946–2026*, dostępne w: https://www.macrotrends.net/datasets/1369/crude-oil-price-history-chart [dostęp: 12.02.2026].

Manne A. S., Richels R. G., Weyant J. P., *Energy Policy Modeling: A Survey*, „Operations Research” 1979, t. 27, nr 1, s. 1–36, dostępne w: https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/opre.27.1.1 [dostęp: 12.03.2025].

March J. G., Olsen J. P., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, „American Political Science Review” 1984, t. 78, nr 3, s. 734–749.

Marquand D., *The Irresistible Tide of Europeanisation*, [w:] Stuart Hall, Martin Jacques (red.), New Times: The Changing Face of Politics in the 1990s, Verso, London–New York 1990, s. 205–221.

Marszałek-Kawa J., Siemiątkowski P. (oprac.), *Exposé prezesów Rady Ministrów 1989–2019*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, dostępne w: https://repozytorium.umk.pl/server/api/core/bitstreams/2f69658d-ecab-488e-aaac-ce74700e3f9b/content [dostęp: 08.03.2026].

Matlary J. H., *Energy Policy in the European Union*, Macmillan Press / Palgrave Macmillan, Basingstoke–London 1997.

Meus J., Delarue E., *The EU's Climate and Energy Policy: Synthesising over Two Decades of Progress*, Working Paper Series No. ESIM2025-1, KU Leuven / EnergyVille, Leuven, 30.01.2025, dostępne w: https://www.mech.kuleuven.be/en/tme/research/energy-systems-integration-modeling/pdf-publications/wp-esim2025-01-1.pdf [dostęp: 02.01.2026].

Meyer J. W., Rowan B., *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, „American Journal of Sociology” 1977, t. 83, nr 2, s. 340–363.

Mickiewicz P., Sokołowska P. (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Mielewczyk M., *Polska transformacja ustrojowa i fenomen „Solidarności” a sytuacja międzynarodowa w latach 80. XX w.*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2016, t. 14, nr 1–2, s. 88–110.

Mik C., Borek A. (red.), *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, Warszawa 2021.

Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Wiceminister Kurtyka: Elektromobilność chcemy rozwijać ramię w ramię ze stroną społeczną*, 22.08.2017, dostępne w: https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/wiceminister-kurtyka-elektromobilnosc-chcemy-rozwijac-ramie-w-ramie-ze-strona-spoleczna-3 [dostęp: 01.03.2025].

Minkner K., *Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych*, „Historia i Polityka" 2015, nr 13(20), s. 9–29, dostępne w: https://apcz.umk.pl/HiP/article/download/HiP.2015.001/7163/21455 [dostęp: 12.05.2025].

Mistygacz M., *Okrągłostołowy kontrakt wyborczy: założenia, cele, skutki*, „Studia Politologiczne" 2009, t. 15, s. 145–162, dostępne w: https://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-117550-46707?filename=46707.pdf [dostęp: 16.03.2025].

Mjøset L., *Les significations historiques de l'européanisation*, „L'Année de la régulation. Économie, Institutions, Pouvoirs" 1997, t. 1, Paris, La Découverte, s. 85–127, dostępne w: https://theorie-regulation.org/wp-content/uploads/2013/07/ar1-mjoset.pdf [dostęp: 22.07.2025].

Młynarski T., *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku. Energia – środowisko – klimat*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.

Młynarski T., *Energetyka jądrowa wobec globalnych problemów bezpieczeństwa energetycznego i zmian klimatu w XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2016, nr 1, s. 17–28, dostępne w: https://repozytorium.uafm.edu.pl/server/api/core/bitstreams/dd3543d4-18a5-4c15-b576-3dfff864e027/content [dostęp: 20.04.2026].

Młynarski T., *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

Młynarski T., *Między interesem narodowym a wspólnotowym. Europeizacja polityki na przykładzie sektora energetycznego*, [w:] Edward Haliżak, Marek Pietraś (red.), Poziomy analizy stosunków międzynarodowych, t. 1, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 429–444, dostępne w: https://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analizy-stosunkow-miedzynarodowych/Mlynarski.pdf [dostęp: 11.05.2024].

Molo B., *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013, dostępne w: https://repozytorium.uafm.edu.pl/server/api/core/bitstreams/b4fa7c8b-e397-41c1-b352-c7f7a629850f/content [dostęp: 12.03.2025].

Monnet J., *Speech Delivered on the Occasion of the Inauguration of the High Authority (Luxembourg, 10 August 1952)*, [w:] Speeches Delivered by Mr Jean Monnet, President of the High Authority, at the Inauguration of the High Authority on August 10th, 1952, in Luxembourg and at the Opening Session of the Assembly on September 11th, 1952, in Strasbourg, 1952, s. 5–15.

Morata F., Solorio S. I. (red.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2012.

Motowidlak T., *Dylematy Polski w zakresie wdrażania polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2018, t. 21, z. 1, s. 5–20.

Mrozowska S., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej. Między strategią, lobbingiem a partycypacją*, Libron, Kraków 2016.

Mulligan E., McNally B., van den Heuvel-Warren J., Bassey E., *Cognitive and Normative Discourse in EU Approach to Policy Reform: The Case of Pensions*, „Journal of European Social Policy" 2026, dostępne w: https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/09589287261419987 [dostęp: 28.01.2026].

Musiałek P., *Polityka energetyczna*, [w:] Słowniki Społeczne. T. II: Polityki publiczne, Ignatianum University Press, Kraków 2021, dostępne w: https://slownikispoleczne.ignatianum.edu.pl/index.php/ss/catalog/view/41/82/228-1 [dostęp: 12.03.2025].

Nagaj R., *Regulacja sektora energetycznego w Polsce w kontekście polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Organizacji" 2012, nr 4(867), s. 24–27, dostępne w: https://przegladorganizacji.pl/plik/5e092495a47d4/po.2012.04.06.pdf [dostęp: 26.04.2025].

Natanek M., Mach Z., *Historyczny wymiar Unii Europejskiej*, [w:] Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), Integracja europejska, Warszawa 2011, s. 47–78.

Neofytou H., Nikas A., Doukas H., *Sustainable Energy Transition Readiness: A Multicriteria Assessment Index*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2020, t. 131, art. 109988, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.109988 [dostęp: 13.04.2025].

North D. C., *Institutions*, „Journal of Economic Perspectives" 1991, t. 5, nr 1, s. 97–112, dostępne w: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.5.1.97 [dostęp: 12.05.2025].

Nouicer A., Kehoe A., Nysten J., Fouquet D., Hancher L., Meeus L., *The EU Clean Energy Package*, FSR Technical Report, Florence School of Regulation, European University Institute, Florence 2020, dostępne w: https://data.europa.eu/doi/10.2870/58299 [dostęp: 26.01.2026].

Nowacki T. R., *Charakterystyka źródeł prawa energii jądrowej w PRL (do 1986 r.)*, „Prawo i Więź" 2025, nr 5(58), s. 334–376, dostępne w: https://prawoiwiez.edu.pl/index.php/piw/article/download/1525/1075 [dostęp: 01.02.2026].

Nowak B., *Liberalizacja rynku energii elektrycznej i gazu w Unii Europejskiej jako element strategii wewnętrznego rynku energii – wybrane aspekty*, „Studia Europejskie" 2006, nr 3, s. 49–70, dostępne w: https://journalse.com/pliki/pw/3-2006_Nowak.pdf [dostęp: 27.08.2025].

O'Connor C., Joffe H., *Intercoder Reliability in Qualitative Research: Debates and Practical Guidelines*, „International Journal of Qualitative Methods" 2020, t. 19, s. 1–13, dostępne w: https://doi.org/10.1177/1609406919899220 [dostęp: 27.04.2025].

Oberthür S., von Homeyer I., *From Emissions Trading to the European Green Deal: The Evolution of the Climate Policy Mix and Climate Policy Integration in the EU*, „Journal of European Public Policy" 2023, t. 30, nr 3, s. 445–468, dostępne w: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2022.2120528 [dostęp: 05.09.2025].

Olczak K., *Ewolucja wspólnej polityki energetycznej w Europie w zakresie odnawialnych źródeł energii i energetyki jądrowej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2025, t. 14, nr 2, s. 43–51, dostępne w: https://press.wz.uw.edu.pl/ikar/vol14/iss2/5/ [dostęp: 05.01.2026].

Olczak K., *Polityka Unii Europejskiej w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii – ramy prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2016, t. 101, s. 87–97, dostępne w: https://bibliotekanauki.pl/articles/595958.pdf [dostęp: 31.08.2024].

Olsen J. P., *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies" 2002, t. 40, nr 5, s. 921–952.

Onet Wiadomości, *Tusk: cel dla OZE chcemy osiągnąć jak najtańszym kosztem dla odbiorcy*, 26.03.2013, dostępne w: https://wiadomosci.onet.pl/kraj/tusk-cel-dla-oze-chcemy-osiagnac-jak-najtanszym-kosztem-dla-odbiorcy/v995j [dostęp: 26.01.2025].

Papadopoulos Y., Piattoni S., *The European Semester: Democratic Weaknesses as Limits to Learning*, „European Policy Analysis" 2019, t. 5, nr 1, s. 58–79, dostępne w: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/epa2.1060s [dostęp: 06.03.2026].

Paska J., Surma T., *Polityka energetyczna Polski na tle polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna" 2013, t. 16, z. 4, s. 7–20, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-95973-28756 [dostęp: 04.05.2025].

Paszcza H., *Procesy restrukturyzacyjne w polskim górnictwie węgla kamiennego w aspekcie zrealizowanych przemian i zmiany bazy zasobowej*, „Górnictwo i Geoinżynieria" 2010, t. 34, z. 3, s. 63–82, dostępne w: https://journals.bg.agh.edu.pl/GORNICTWO/2010-03/GG_2010_3_04.pdf [dostęp: 14.03.2026].

Paszkiewicz E., *Unia Energetyczna – koncepcja, realizacja, stan obecny*, „TEKA of Political Science and International Relations" 2020, t. 15, nr 1, s. 71–82, dostępne w: https://journals.umcs.pl/teka/article/download/12913/9569 [dostęp: 05.09.2023].

PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., *Nowa spółka w programie jądrowym PGE*, 16.02.2010, dostępne w: https://www.gkpge.pl/grupa-pge/dla-mediow/komunikaty-prasowe/korporacyjne/nowa-spolka-w-programie-jadrowym-pge [dostęp: 22.02.2026].

Piechaczek-Ogierman G., *O peerelowskim projekcie Nowego Śląska i jego konsekwencjach dla człowieka*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Pedagogika" 2024, t. 48, nr 2, z. 466, s. 31–60, dostępne w: https://apcz.umk.pl/AUNC_PED/article/download/59870/42035/181835 [dostęp: 14.05.2025].

Pierson P., *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review" 2000, t. 94, nr 2, s. 251–267.

Pierson P., *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, „Comparative Political Studies" 1996, t. 29, nr 2, s. 123–163.

Pietraś M., *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Pietraś Z. J., *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1998.

Pietrzyk I., *Jednolity rynek europejski jako fundament i motor integracji europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H. Oeconomia" 2015, t. 49, nr 2, s. 139–150.

Pinkas A., *Ochrona klimatu w czasie pandemii COVID-19*, [w:] Jerzy Korczak, Justyna Mielczarek-Mikołajów (red.), Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2023, s. 57–74, dostępne w: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/140201/PDF/04_A_Pinkas_Ochrona_klimatu_w_czasie_pandemii_Covid-19.pdf [dostęp: 23.02.2026].

Piontek B., Piontek F., Piontek W., *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997.

Piontek E., *Central and Eastern European Countries in Preparation for Membership in the European Union — a Polish Perspective*, „Yearbook of Polish European Studies" 1997, t. 1, s. 73–87, dostępne w: https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y1-1997_Piontek.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Pollack M. A., *The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis*, „Governance: An International Journal of Policy and Administration" 1996, t. 9, nr 4, s. 429–458.

Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś, jutro, Biblioteka Regulatora, URE, Warszawa 2010, dostępne w: https://www.ure.gov.pl/download.php?id=3187&s=9 [dostęp: 04.05.2025].

Popczyk J., *Doktryna bezpieczeństwa energetycznego*, „Energetyka Cieplna i Zawodowa" 2005, nr 2, dostępne w: https://www.cire.pl/pliki/2/doktr_bezp.pdf [dostęp: 01.05.2025].

Popkiewicz M., Kardaś A., Malinowski Sz., *Nauka o klimacie*, wyd. 2, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2020.

Popkiewicz M., *Świat na rozdrożu*, wyd. 2, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2013.

Pronińska K., *Wpływ współpracy energetycznej krajów Europy Środkowej na regionalne bezpieczeństwo energetyczne i politykę energetyczną UE*, „Zeszyty Natolińskie" 2013, nr 51.

Puchala D. J., *Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities*, „World Politics" 1975, t. 27, nr 4, s. 496–520.

Pytliński Ł., Dworakowska A., Guła G., *Domy jednorodzinne w Polsce. Źródła grzewcze, stan energetyczny, priorytety inwestycyjne*, marzec 2021, Polski Alarm Smogowy, Instytut Ekonomii Środowiska, dostępne w: https://polskialarmsmogowy.pl/wp-content/uploads/2021/05/Raport_domy2020_final.pd [dostęp: 23.02.2025].

Rabiega W., Sikora P., Gąska J., *CO2 Emissions Reduction Potential in Transport Sector in Poland and the EU until 2050*, Warsaw 2019, dostępne w: https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2019/11/CAKE_Transport_emission_reduction_potential_2050_paper__final.pdf [dostęp: 01.02.2025].

Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Europejski semestr (strona tematyczna)*, Consilium, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-semester/ [dostęp: 20.05.2025].

Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Europejski semestr: krok po kroku (strona tematyczna)*, Consilium, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/how-european-semester-works/ [dostęp: 20.05.2025].

Radaelli C. M., *The Europeanization of Public Policy*, [w:] Kevin Featherstone, Claudio Maria Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 27–56.

Radaelli C. M., *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, „European Integration online Papers" 2000, t. 4, nr 8, s. 1–25, dostępne w: https://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf [dostęp: 22.07.2025].

Rewizorski M., *Ubóstwo energetyczne jako wielopoziomowy problem społeczny*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 2023, nr 31, s. 147–163, dostępne w: https://studiapolitologica.uken.krakow.pl/article/download/11477/10358/41222 [dostęp: 10.05.2024].

Richter J., *Energy Issues in Central and Eastern Europe: Considerations for the World Bank Group and Other International Financial Institutions,* Industry and Energy Department Working Paper, Energy Series Paper No. 50, Report No. 11337, The World Bank, Washington 1992, dostępne w: https://documents1.worldbank.org/curated/en/749871468774868564/pdf/multi-page.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Risse T., Cowles M. G., Caporaso J., *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, [w:] Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (red.), Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Cornell University Press, Ithaca–London 2001, s. 1–20.

Rockström J., Steffen W., Noone K., Persson Å., Chapin III F.S., Lambin E.F., Lenton T.M., Scheffer M., Folke C., Schellnhuber H.J., Nykvist B., de Wit C.A., Hughes T., van der Leeuw S., Rodhe H., Sörlin S., Snyder P.K., Costanza R., Svedin U., Falkenmark M., Karlberg L., Corell R.W., Fabry V.J., Hansen J., Walker B., Liverman D., Richardson K., Crutzen P., Foley J.A., *A safe operating space for humanity*, „Nature" 2009, t. 461, nr 7263, s. 472–475.

Rosamond B., *Nowe teorie integracji europejskiej*, [w:] Michelle Cini (red.), Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 162–186.

Rosamond B., *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2000.

Rosicki R., *Czynniki instytucjonalno-prawne transformacji energetycznej w Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2023, nr 17, s. 167–182, dostępne w: https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rie/article/view/42727/35693 [dostęp: 03.04.2025].

Rosicki R., *Polityka energetyczna Polski do 2050 r. – analiza krytyczna*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne i Medioznawcze" 2019, nr 1, s. 51–62, dostępne w: https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ssp/article/view/18039 [dostęp: 28.03.2025].

Rosicki R., *Polityka energetyczna Polski: główne problemy i prognozy*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne i Medioznawcze" 2017, nr 2, s. 59–88.

Ruszel M., Podmiotko S. (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne Polski i Europy. Uwarunkowania – wyzwania – innowacje*, Instytut Polityki Energetycznej im. Ignacego Łukasiewicza, Rzeszów 2019.

Ruszel M., *Polski wpływ na kształtowanie polityki energetycznej UE 2004–2015*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016.

Ruszel M., Turowski P., *Bezpieczeństwo energetyczne w kontekście współczesnych wyzwań geopolitycznych*, „Roczniki Nauk Społecznych" 2024, t. 52, nr 4, s. 157–171, dostępne w: https://repozytorium.kul.pl/server/api/core/bitstreams/75ee7001-79ae-4216-b1cb-9264966ab53c/content [dostęp: 10.05.2025].

Ruszel M., *Wpływ rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych na politykę energetyczną UE – ujęcie teoretyczne*, „Przegląd Politologiczny" 2015, nr 2, s. 49–57, dostępne w: https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/view/5470 [dostęp: 26.01.2026].

Ruszkowski J., *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej" 2010, nr 4, s. 7–28.

Ruszkowski J., *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2019.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Sanders E., *Historical Institutionalism*, [w:] Roderick Arthur William Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (red.), The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 39–55.

Saurugger S., *Theoretical Approaches to European Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014.

Schmid N., *A Comparative and Dynamic Analysis of Political Party Positions on Energy Technologies*, „Environmental Innovation and Societal Transitions" 2021, t. 39, s. 206–228, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.04.006 [dostęp: 27.08.2025].

Schmidt V. A., *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*, „Annual Review of Political Science" 2008, t. 11, s. 303–326.

Schoenefeld J. J., Jordan A. J., *Towards Harder Soft Governance? Monitoring Climate Policy in the EU*, „Journal of Environmental Policy & Planning" 2020, t. 22, nr 6, s. 774–786, dostępne w: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/1523908X.2020.1792861?needAccess=true [dostęp: 07.03.2026].

Schubert S.R., Pollak J., Kreutler M., *Energy Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, London 2016.

Schweiger C., *Parliamentary Scrutiny of the European Semester: The Case of Poland*, „Politics and Governance" 2021, t. 9, nr 3, s. 124–134, dostępne w: https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/viewFile/4250/2230 [dostęp: 02.12.2025].

Scott W. R., *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities. Chapter 3: Crafting an Analytic Framework I: Three Pillars of Institutions*, wyd. 4, SAGE Publications, Los Angeles 2014, dostępne w: https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-assets/56769_book_item_56769.pdf [dostęp: 12.04.2025].

Seale C., *Wykorzystanie komputera w analizie danych jakościowych*, [w:] David Silverman, Krzysztof Tomasz Konecki (red.), Prowadzenie badań jakościowych, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 233–256.

Sgouridis S., Csala D., *A Framework for Defining Sustainable Energy Transitions: Principles, Dynamics, and Implications*, „Sustainability" 2014, t. 6, nr 5, s. 2601–2622, dostępne w: https://doi.org/10.3390/su6052601 [dostęp: 18.04.2025].

Siewierska-Chmaj A., *Język polskiej polityki. Politologiczno-semantyczna analiza exposé premierów Polski w latach 1919–2004*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2006, dostępne w: https://open.icm.edu.pl/items/d3021aab-2841-4373-80e7-e3c3889f462c [dostęp: 30.03.2025].

Skobelski R., *Goodbye PRL. Referendum z 29 listopada 1987 roku (ze szczególnym uwzględnieniem województwa zielonogórskiego)*, „Res Gestae. Czasopismo historyczne" 2023, nr 17, s. 223–241, dostępne w: https://resgestae.uken.krakow.pl/article/view/10455 [dostęp: 14.03.2026].

Skobelski R., *PRL w Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej w latach 1956–1970*, „Kwartalnik Historyczny" 2007, t. 114, nr 3, s. 49–90, dostępne w: https://rcin.org.pl/ihpan/Content/10956/PDF/WA303_4535_KH114-r2007-R114-nr3_Kwartalnik-Hist_03_Skobelski.pdf [dostęp: 14.03.2026].

Skoczkowski T., Bielecki S., *Efektywność energetyczna – polityczno-formalne uwarunkowania rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2016, t. 19, z. 1, s. 5–20, dostępne w: https://epj.min-pan.krakow.pl/pdf-96115-28891?filename=Energy-effectiveness---fo.pdf [dostęp: 05.03.2026].

Skrzypiński D., *Strategie partii politycznych*, [w:] Andrzej W. Jabłoński, Leszek Sobkowiak (red.), Marketing polityczny w teorii i praktyce, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002, s. 126–147.

Słodkowska I., *Archiwum Partii Politycznych ISP PAN w naukowej i społecznej przestrzeni komunikacyjnej*, „Kultura i Społeczeństwo" 2019, t. 63, nr 1, s. 153–164, dostępne w: https://czasopisma.isppan.waw.pl/kis/article/download/24/50/83 [dostęp: 24.08.2025].

Smil V., *Energy Transitions: History, Requirements, Prospects*, Praeger, Santa Barbara 2010.

Sofuł A., *Walne Enei zgodziło się na budowę Ostrołęki*, 24.09.2018, dostępne w: https://www.wnp.pl/energia/walne-enei-zgodzilo-sie-na-budowe-ostroleki,331139.html [dostęp: 04.03.2025].

Sovacool B. K., *How Long Will It Take? Conceptualizing the Temporal Dynamics of Energy Transitions*, „Energy Research & Social Science" 2016, t. 13, s. 202–215, dostępne w: https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.020 [dostęp: 13.04.2025].

Spinelli A., Rossi E., *Manifest z Ventotene*, 1941, dostępne w: https://poloniainstitute.net/battle-of-ideas/manifest-z-ventotene-1941/ [dostęp: 20.04.2024].

Stankiewicz P., *Gra w atom. Społeczne zarządzanie technologią w rozwoju energetyki jądrowej w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2017.

Stawicki R., *Zarys instytucji referendum jako formy demokracji bezpośredniej. Referendum ogólnokrajowe w Polsce*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2013, dostępne w: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/50/plik/ot-620_internet.pdf [dostęp: 01.03.2026].

Swacha P., Karaczun Z. M., Murawska D., *The Europeanization of Polish Climate Policy*, „Ekonomia i Środowisko" 2022, nr 4(83), s. 62–75, dostępne w: https://ekonomiaisrodowisko.pl/journal/article/download/482/483/2258 [dostęp: 22.09.2025].

Swacha P., *Parlamentarne partie polityczne w Polsce wobec problemu zmiany klimatu w latach 2005–2019 (perspektywa sieci społecznych)*, „Studia Politologiczne" 2023, t. 69,

s. 210–232, dostępne w: https://www.studiapolitologiczne.pl/pdf-169678-92340?filename=Parlamentarne-partie-poli.pdf [dostęp: 27.08.2025].

Szarka J., *Towards an Evolutionary or a Transformational Energy Transition? Transition Concepts and Roadmaps in European Union Policy Discourse*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research" 2016, t. 29, nr 3, s. 222–242, dostępne w: https://doi.org/10.1080/13511610.2016.1166039 [dostęp: 20.04.2025].

Szlachta J., *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2007–2013*, „Gospodarka Narodowa" 2004, nr 9, s. 23–37, dostępne w: https://gnpje.sgh.waw.pl/Narodowy-Plan-Rozwoju-Polski-na-lata-2007-2013%2C113710%2C0%2C1.html [dostęp: 01.05.2025].

Szulecki K., *Conceptualizing energy democracy*, „Environmental Politics" 2018, t. 27, nr 1, s. 21–41, dostępne w: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644016.2017.1387294 [dostęp: 10.12.2024].

Szulecki K., *Narzekanie nas nie uratuje. Zielono-liberalna koalicja może*, „Magazyn Kontakt", 15.03.2019, dostępne w: https://magazynkontakt.pl/narzekanie-nas-nie-uratuje-zielono-liberalna-koalicja-moze/ [dostęp: 20.04.2025].

Szulecki K., *Plany Morawieckiego, czyli bardzo konserwatywna innowacyjność*, „Kultura Liberalna" 2017, nr 14(430), dostępne w: https://kulturaliberalna.pl/2017/04/04/szulecki-plan-morawiecki-samochod-elektryczny [dostęp: 01.03.2025].

Szulecki K., *Poland's Renewable Energy Policy Mix: European Influence and Domestic Soap Opera*, CICERO Working Paper 2017:01, Oslo, 28.04.2017, dostępne w: https://www.researchgate.net/profile/Kacper-Szulecki/publication/316740570_Poland%27s_renewable_energy_policy_mix_European_influence_and_domestic_soap_opera/links/59105fb0458515bf652b4153/Polands-renewable-energy-policy-mix-European-influence-and-domestic-soap-opera.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Śleziak C., *Polityka ekologiczna w okresie transformacji: cele i priorytety*, [w:] Wiesław Kubik (red.), Przemiany czasu, Towarzystwo Inicjatyw Naukowych, Katowice 2016, s. 16–53, dostępne w: https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/21918/1/Sleziak_Polityka_ekologiczna.pdf [dostęp: 18.03.2025].

Thelen K., Steinmo S., *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, [w:] Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (red.), Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 1–32.

Tomaszewski K., *Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej. W kierunku zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2025.

Tomaszewski K., *Zarządzanie wielopoziomowe w polityce energetycznej Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal" 2018, t. 21, nr 1, s. 21–36, dostępne w: https://min-pan.krakow.pl/wp-content/uploads/sites/4/2018/03/02-art-05-Tomaszewski-POL.pdf [dostęp: 03.04.2025].

Tomaszewski P., *Wątki ekologiczne w programach polskich środowisk politycznych w kampaniach wyborczych w latach 2015 i 2019*, „Świat Idei i Polityki" 2023, t. 22, nr 1, s. 31–55, dostępne w: https://czasopisma.ukw.edu.pl/index.php/sip/article/view/1888/1974 [dostęp: 27.08.2025].

Tomczyk P., *Szanse i bariery rozwoju energetyki wodorowej*, „Polityka Energetyczna" 2009, t. 12, z. 2/2, s. 593–607.

Toruński J. T., *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie" 2010, nr 86, s. 9–25, dostępne w: https://bazawiedzy.uws.edu.pl/info/article/UPH3db0c1a635704eb58f9640ab74387887 [dostęp: 02.09.2025].

Tosun J., Biesenbender S., Schulze K. (red.), *Energy Policy Making in the EU. Building the Agenda*, Springer, London 2015.

Tosun J., *Energy Policy*, „Oxford Research Encyclopedia of Politics", Oxford University Press, Oxford 2017.

Trubalska J., *Unia Energetyczna – kluczowa koncepcja w polityce energetycznej UE*, „Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego" 2015, nr 1, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Warszawa, dostępne w: https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Komentarz_Miedzynarodowy_Pulaskiego_nr_01_15_PL.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Trzpil I.A., *Ku gospodarce wolnorynkowej? Ład społeczno-ekonomiczny w świetle postanowień Okrągłego Stołu*, „Studia Politologiczne" 2009, t. 15.

TVN24 Biznes, *Elektryczne auta dla miliona Polaków. Rząd szykuje rewolucję*, 07.06.2016, autor: PMB//ms, PAP, dostępne w: https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/morawiecki-i-tchorzewski-o-samochodach-elektrycznych-w-polsce-ra650276-ls4474033 [dostęp: 01.03.2025].

Tyborowska P., *Analiza programów partii politycznych jako element badań nad genezą prawa do informacji publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i samorządności w Polsce*, „Społeczeństwo i Polityka" 2023, nr 2(75), s. 75–96, dostępne w: https://bibliotekanauki.pl/articles/28876269.pdf [dostęp: 22.08.2025].

Tylec T., *Polityka energetyczna Polski w kontekście wyzwań procesu liberalizacji sektora elektroenergetycznego w Unii Europejskiej*, [w:] Zofia Dach (red.), Otoczenie ekonomiczne a zachowania podmiotów rynkowych, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2010, s. 215–239.

Urbanek A., *Liberalna wizja bezpieczeństwa – próba systematyzacji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne" 2018, nr 58, s. 7–23.

Urbanowicz W., *K. Pawłowicz o opłatach za wjazd do centrów: Dość tyranii ekologów*, 10.01.2018, Transport Publiczny, dostępne w: https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/krystyna-pawlowicz-o-oplatach-za-wjazd-do-centrow-dosc-tyranii-ekologow-57354.htm [dostęp: 02.03.2025].

Vallebona M., *Geneza i kształtowanie się wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2015, nr 1(48), s. 92–112, dostępne w: https://mysl.lazarski.pl/mysl/article/download/1765/1064/1668 [dostęp: 03.05.2026].

Vanheuverzwijn P., Crespy A., *Macro-economic Coordination and Elusive Ownership in the European Union*, „Public Administration" 2018, t. 96, nr 3, s. 578–593.

Verdun A., Zeitlin J., *Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice*, „Journal of European Public Policy" 2018, t. 25, nr 2, s. 137–148, dostępne w: https://pure.uva.nl/ws/files/29286313/Introduction_the_European_Semester_as_a_new_ar

chitecture_of_EU_socioeconomic_governance_in_theory_and_practice.pdf [dostęp: 06.01.2026].
Versolmann I., *The Development of Energy Policy in the European Union: Continuity, Critical Junctures and Change*, London 2025.
Voytyuk O., *Potencjał energetyczny państw Unii Europejskiej*, Białystok 2012, dostępne w: https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/14959/1/O_Voytyuk_Potencjal_energetyczny.pdf [dostęp: 31.08.2024].
Wach K., *Conceptualizing Europeanization: Theoretical Approaches and Research Designs*, [w:] Piotr Stanek, Krzysztof Wach (red.), Europeanization Processes from the Mesoeconomic Perspective: Industries and Policies, Cracow University of Economics, Kraków 2015, s. 11–23, dostępne w: https://www.researchgate.net/publication/279962778_Conceptualizing_Europeanization_Theoretical_Approaches_and_Research_Designs [dostęp: 22.07.2025].
Wallace H. S., *The Impact of the European Communities on National Policy-Making*, „Government and Opposition" 1971, t. 6, nr 4, s. 520–538.
Wieloński A., Machowski J., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu" 2008, nr 10, s. 86–92, dostępne w: https://prace-kgp.uken.krakow.pl/article/download/519/445/1653 [dostęp: 17.05.2025].
Wiener A., Börzel T. A., Risse T. (red.), *European Integration Theory*, wyd. 3, Oxford University Press, Oxford 2019.
Więcław T., *Determinanty rozwoju światowego rynku ropy naftowej*, praca doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, Katedra Mikroekonomii, Poznań 2009, dostępne w: https://www.wbc.poznan.pl/Content/115817/PDF/Wieclaw_Tomasz-rozprawa_doktorska.pdf [dostęp: 26.08.2025].
Witajewska-Baltvilka B., *Political Parties and Climate Change Policy: Why Do Parties Sometimes Talk about It, but Sometimes Keep Silent*, „IBS Working Paper" 2018, nr 5, dostępne w: https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/09/IBS_Working_Paper_05_2018.pdf [dostęp: 27.08.2025].
Wojtkowska-Łodej G., *Polityka energetyczna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2002.
Woźniak W., *Programy polskich partii politycznych jako materiał empiryczny w badaniach dyskursu politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2017, nr 2, s. 41–58, dostępne w: https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/a7548924-1dad-4d44-8b25-8168681fb07e/content [dostęp: 22.08.2025].
Woźniak Z., *Pokłosie Okrągłego Stołu. Przeszłość dla przyszłości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, t. 71, z. 2, s. 349–379.
WP Finanse, *Cel dla OZE chcemy osiągnąć jak najtańszym kosztem dla odbiorcy*, 26.03.2013, dostępne w: https://finanse.wp.pl/cel-dla-oze-chcemy-osiagnac-jak-najtanszym-kosztem-dla-odbiorcy-6116831847265921a [dostęp: 16.04.2026].
WP Finanse, *Tusk: zbyt duże wsparcie dla OZE to wysokie ceny energii*, 01.04.2014, dostępne w: https://finanse.wp.pl/tusk-zbyt-duze-wsparcie-dla-oze-to-wysokie-ceny-energii-6114654855878273a [dostęp: 26.01.2024].

Wu Y., *New Institutionalism Politics: Integration of Old Institutionalism and Other Methodologies*, „Asian Social Science" 2009, t. 5, nr 9, s. 105–108, dostępne w: https://ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/3748 [dostęp: 12.05.2025].

Zajączkowska M., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie" 2011, nr 852, s. 85–86.

Zajączkowska M., *Sytuacja na rynku ropy naftowej a stabilność makroekonomiczna wybranych krajów OECD*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 221, s. 728–740, dostępne w: https://dbc.wroc.pl/Content/72463/Zajaczkowska_Sytuacja_rynku_ropy_naftowej.pdf [dostęp: 21.08.2025].

Zaleski P., *Unia Energetyczna – pierwszy zdecydowany krok w stronę jedności energetycznej Europy*, dostępne w: https://www.cire.pl/pliki/2/uniaenergetyczna.pdf [dostęp: 05.09.2024].

Zalewska A., *Wystąpienie z dnia 21 lipca 2015 r.*, dostępne w: https://www.youtube.com/watch?v=tqMTEmBMvM0&t=24s [dostęp: 28.04.2025].

Zeitlin J., Vanhercke B., *Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond*, „Journal of European Public Policy" 2018, t. 25, nr 2, s. 149–174, dostępne w: https://pure.uva.nl/ws/files/29324675/Socializing_the_European_Semester_EU_social_and_economic_policy_co_ordination_in_crisis_and_beyond.pdf [dostęp: 02.12.2025].

Zioło Z., Rachwał T. (red.), *Przemiany sektora energetycznego i usług / Changes in the Energy Sector and Services*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego" 2015, t. 29, nr 3, Komisja Geografii Przemysłu PTG / Instytut Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie / Wydawnictwo Naukowe UP w Krakowie, Warszawa–Kraków 2015, dostępne w: https://prace-kgp.uken.krakow.pl/article/view/2962 [dostęp: 28.04.2025].

Żmuda M., *Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej*, „Ekonomia / Economics" 2011, nr 4(16), s. 200–210, dostępne w: https://dbc.wroc.pl/Content/25941/PDF/Zmuda_Strategia_Europa_2020_jako_plan_rozwoju.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Akty prawne, dokumenty i raporty

Analiza sytuacji na polskim rynku ropy naftowej. Bezpieczeństwo energetyczne oraz dywersyfikacja dostaw ze źródeł nie-rosyjskich, MDI, Warszawa 2005, dostępne w: https://www.cire.pl/pliki/2/analiza_ropy.pdf [dostęp: 01.05.2026].

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, *Ochrona środowiska w polityce UE*, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/013FBB5AFBA126BEC12578E3004693F8/$file/%C5%9Arodowisko_naturalne.pdf [dostęp: 31.08.2024].

Bush G. W., *Text of a Letter from the President to Senators Hagel*, Helms, Craig, and Roberts, Office of the Press Secretary, 13.03.2001, dostępne w: https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html [dostęp: 05.09.2023].

Charter of Paris for a New Europe, *Meeting of the Heads of State or Government of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE)*,

Paris, 19–21.11.1990, dostępne w: https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf [dostęp: 22.05.2022].

Commission of the European Communities, *Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, COM(1998) 294 final, Brussels, 20.05.1998, dostępne w: https://aei.pitt.edu/4150/1/001467_1.pdf [dostęp: 26.05.2022].

Commission of the European Communities, *Action Plan to Improve Energy Efficiency in the European Community. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2000) 247 final, Brussels, 26.04.2000, CELEX: 52000DC0247, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0247:FIN:EN:PDF [dostęp: 03.06.2022].

Commission of the European Communities, *Bulletin of the European Communities*, 1983, nr 6, dostępne w: https://aei.pitt.edu/65280/1/BUL266.pdf [dostęp: 11.05.2022].

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on a European Energy Charter*, COM(91) 36 final, Brussels, 14.02.1991, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?rid=1&uri=CELEX:51991DC0036 [dostęp: 22.05.2022].

Commission of the European Communities, *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council*, Milan, 28–29.06.1985, COM(85) 310 final, Brussels, 14.06.1985, dostępne w: https://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf [dostęp: 08.10.2022].

Commission of the European Communities, *Consultation on the Future "EU 2020" Strategy. Commission Working Document*, COM(2009) 647 final, Brussels, 24.11.2009, dostępne w: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_en.pdf [dostęp: 10.05.2022].

Commission of the European Communities, *Economic Aspects of a Community Initiative on Energy. Communication from the Commission to the Council*, COM(80) 151 final, Brussels, 20.03.1980, dostępne w: http://aei.pitt.edu/32760/1/COM_(80)_151_final.pdf [dostęp: 10.05.2022].

Commission of the European Communities, *Energy Policy. Communication from the Commission to the European Council*, 31 March–1 April 1980, COM(80) 130 final, Brussels, 20.03.1980, dostępne w: http://aei.pitt.edu/31881/1/COM_(80)_130_final.pdf [dostęp: 11.05.2022].

Commission of the European Communities, *Energy Price and Tax Harmonization in the Community. Communication from the Commission to the Council*, COM(80) 152 final, Brussels, 20.03.1980, dostępne w: http://aei.pitt.edu/5463/1/5463.pdf [dostęp: 11.05.2022].

Commission of the European Communities, *Final Report on the Green Paper "Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply". Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2002) 321 final, Brussels, 26.06.2002, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0321 [dostęp: 09.07.2022].

Commission of the European Communities, *First Guidelines for a Community Energy Policy. Supplement to Bulletin No. 12-1968. Memorandum Presented by the Commission to the Council on 18 December 1968*, COM(68) 1040, Brussels, 18.12.1968, dostępne w: https://aei.pitt.edu/5134/1/5134.pdf [dostęp: 12.05.2022].

Commission of the European Communities, *Fiscal Instruments for Raising Community Revenues from Energy. Communication from the Commission to the Council*, COM(80) 153 final, Brussels, 20.03.1980, dostępne w: http://aei.pitt.edu/5464/1/5464.pdf [dostęp: 11.05.2022].

Commission of the European Communities, *For a European Union Energy Policy. Green Paper Presented by the Commission*, COM(94) 659 final, Brussels, 11.01.1995, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0659 [dostęp: 26.05.2022].

Commission of the European Communities, *Green Paper. Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, COM(2000) 769 final, Brussels, 29.11.2000, CELEX: 52000DC0769, dostępne w: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0ef8d03f-7c54-41b6-ab89-6b93e61fd37c/language-en [dostęp: 07.06.2022].

Commission of the European Communities, *Review of Energy Policy Objectives for 1990 and Member States' Investment Programmes. Communication from the Commission to the Council*, COM(81) 64 final, Brussels, 24.02.1981, „Bulletin of the European Communities" 1981, nr 2, pkt 1.5.1–1.5.6, dostępne w: http://aei.pitt.edu/31884/1/COM_(81)_64_final.pdf [dostęp: 11.05.2022].

Commission of the European Communities, *The Development of an Energy Strategy for the Community. Communication from the Commission to the Council*, COM(81) 540 final, Brussels, 02.10.1981, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51981DC0540 [dostęp: 10.05.2022].

Commission of the European Communities, *The Energy Programme of the European Communities*, COM(79) 527 final, Brussels, 04.10.1979, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51979XC0527 [dostęp: 10.05.2022].

Commission of the European Communities, *The Share of Renewable Energy in the EU. Commission Report in Accordance with Article 3 of Directive 2001/77/EC, Evaluation of the Effect of Legislative Instruments and Other Community Policies on the Development of the Contribution of Renewable Energy Sources in the EU and Proposals for Concrete Actions*, COM(2004) 366 final, Brussels, 26.05.2004, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0366 [dostęp: 12.08.2022].

Commission of the European Communities, *Towards a New Energy Policy Strategy for the European Community. Communication and Proposals from the Commission to the Council*, COM(74) 550 final/2, Brussels, 26.06.1974, dostępne w: https://aei.pitt.edu/5190/1/5190.pdf [dostęp: 10.05.2022].

Commission of the European Communities, *White Paper. An Energy Policy for the European Union*, COM(95) 682 final, Brussels, 13.12.1995, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0682 [dostęp: 22.05.2022].

Concluding Document of The Hague Conference on the European Energy Charter, The Hague, 17.12.1991, dostępne w: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/1991_European_Energy_Charter.pdf [dostęp: 22.05.2022].

Council Decision 89/364/EEC of 5 June 1989 on a Community Action Programme for Improving the Efficiency of Electricity Use, OJ L 157, 09.06.1989, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31989D0364 [dostęp: 22.05.2022].

Council Decision 91/565/EEC of 29 October 1991 Concerning the Promotion of Energy Efficiency in the Community (SAVE Programme), OJ L 307, 08.11.1991, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1991/565/oj/eng [dostęp: 22.05.2022].

Council Directive 90/531/EEC of 17 September 1990 on the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Telecommunications Sectors, OJ L 297, 29.10.1990, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1990/531/oj/eng [dostęp: 22.05.2022].

Council Directive 92/81/EEC of 19 October 1992 on the Harmonization of the Structures of Excise Duties on Mineral Oils, OJ L 316, 31.10.1992, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0081 [dostęp: 22.05.2022].

Council of the European Union, *Council Adopts Climate-Energy Legislative Package*, Brussels, 06.04.2009, 8434/09 (Presse 77), dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf [dostęp: 13.01.2026].

Council Resolution of 16 September 1986 Concerning New Community Energy Policy Objectives for 1995 and Convergence of the Policies of the Member States (86/C 241/01), OJ C 241, 25.09.1986, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31986Y0925(01) [dostęp: 12.05.2022].

Council Resolution of 17 December 1974 Concerning Community Energy Policy Objectives for 1985, OJ C 153, 9.07.1975, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31975Y0709(02) [dostęp: 10.05.2022].

Council Resolution of 9 June 1980 Concerning New Lines of Action by the Community in the Field of Energy Saving, OJ C 149, 18.06.1980, dostępne w: https://faolex.fao.org/docs/pdf/eur40512.pdf [dostęp: 10.05.2022].

Decision No 1254/96/EC of the European Parliament and of the Council of 5 June 1996 Laying Down a Series of Guidelines for Trans-European Energy Networks, OJ L 161, 29.06.1996, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D1254 [dostęp: 22.05.2022].

Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting in the Council of 22 November 1973 on the Programme of Action of the European Communities on the Environment, OJ C 112, 20.12.1973, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1973:112:FULL [dostęp: 22.12.2022].

Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego,

Dz.Urz. WE L 242 z 10.09.2002, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D1600 [dostęp: 09.07.2022].
Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety", Dz.Urz. UE L 354 z 28.12.2013, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386 [dostęp: 10.12.2022]
Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0406 [dostęp: 05.10.2022]
Decyzja Rady i Komisji z dnia 23 września 1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnoty Europejskie Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych (98/181/WE, EWWiS, Euratom), Dz.Urz. WE L 69 z 9.03.1998, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:31998D0181[dostęp: 24.05.2022].
Decyzja Rady z dnia 15 grudnia 1993 r. dotycząca zawarcia Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (94/69/WE), Dz.Urz. WE L 33 z 07.02.1994, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0069 [dostęp: 24.05.2022]
Decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2010/707/UE), Dz.Urz. UE L 308 z 24.11.2010, s. 46–51, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32010D0707 [dostęp:10.01.2025].
Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (2002/358/WE), Dz.Urz. WE L 130 z 15.05.2002, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0358 [dostęp: 09.07.2022].
Decyzja Rady z dnia 28 marca 1996 r. ustanawiająca zestaw środków mających na celu stworzenie korzystniejszych warunków dla rozwoju transeuropejskich sieci w sektorze energetycznym (96/391/WE), Dz.Urz. WE L 161 z 29.06.1996, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0391 [dostęp: 24.05.2022].
Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz. WE L 283 z 27.10.2001, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0077 [dostęp: 03.07.2022].
Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania, Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001, dostępne w:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0080 [dostęp: 03.07.2022].

Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza, Dz.Urz. WE L 309 z 27.11.2001, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0081 [dostęp: 03.07.2022].

Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2003, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0054 [dostęp: 15.07.2022].

Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, Dz.Urz. UE L 176 z 15.07.2003, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0055 [dostęp: 15.07.2022].

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz. UE L 275 z 25.10.2003, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087 [dostęp: 15.07.2022].

Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto, Dz.Urz. UE L 338 z 13.11.2004, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0101 [dostęp: 15.07.2022].

Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, Dz.Urz. UE L 114 z 27.04.2006, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32006L0032 [dostęp: 05.03.2026].

Dyrektywa 2008/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.Urz. UE L 8 z 13.01.2009, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0101 [dostęp: 15.07.2022].

Dyrektywa 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32009L0028 [dostęp: 15.07.2022].

Dyrektywa 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0029 [dostęp: 15.07.2022].

Dyrektywa 2009/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do specyfikacji benzyny, olejów napędowych oraz olejów gazowych, a także wprowadzająca mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 1999/32/WE w odniesieniu do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, CELEX: 32009L0030, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/30/oj [dostęp: 05.07.2022].

Dyrektywa 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmieniająca dyrektywy 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027 [dostęp: 05.10.2022].

Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.Urz. WE L 27 z 30.01.1997, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996L0092 [dostęp: 28.05.2022].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (przekształcenie) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82–209, EUR-Lex, CELEX: 32018L2001, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L200 [dostęp: 10.01.2023].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 210–230, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002 [dostęp: 10.01.2023].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814, Dz.Urz. UE L 76 z 19.03.2018, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410 [dostęp: 20.07.2022].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 75–91, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844 [dostęp: 09.01.2023].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (przekształcenie) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019, s. 125–199, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0944 [dostęp: 10.01.2023].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE,

2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0031 [dostęp: 24.01.2026].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32012L0027 [dostęp: 05.03.2026].

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, Dz.Urz. UE L 307 z 28.10.2014, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0094 [dostęp: 02.03.2025].

Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, Dz.Urz. UE L 127 z 29.04.2004, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0067 [dostęp: 20.07.2022].

Dyrektywa Rady 2004/74/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w zakresie możliwości stosowania przez określone państwa członkowskie czasowych zwolnień lub obniżek poziomu opodatkowania na produkty energetyczne i energię elektryczną, Dz.Urz. UE L 157 z 30.04.2004, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0074 [dostęp: 20.07.2022].

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41–47, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011L0085 [dostęp:12.01.2025].

Dyrektywa Rady 68/414/EWG z dnia 20 grudnia 1968 r. nakładająca na państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, Dz.Urz. WE L 308 z 23.12.1968, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968L0414 [dostęp: 09.05.2022].

Dyrektywa Rady 90/377/EWG z dnia 29 czerwca 1990 r. dotycząca wspólnotowej procedury na rzecz poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej pobieranych od końcowych odbiorców przemysłowych, Dz.Urz. WE L 185 z 17.07.1990, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31990L0377 [dostęp: 18.05.2022].

Dyrektywa Rady 90/547/EWG z dnia 29 października 1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej poprzez sieci przesyłowe, Dz.Urz. WE L 313 z 13.11.1990, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31990L0547 [dostęp: 18.05.2022].

Dyrektywa Rady 91/296/EWG z dnia 31 maja 1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci, Dz.Urz. WE L 147 z 12.06.1991, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31991L0296 [dostęp: 18.05.2022].

Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania, Dz.Urz. WE L 76 z 23.03.1992, dostępne w: https://eur-

lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0012. [dostęp: 22.05.2022].
Dyrektywa Rady 92/75/EWG z dnia 22 września 1992 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez urządzenia gospodarstwa domowego, Dz.Urz. WE L 297 z 13.10.1992, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0075 [dostęp: 22.05.2022].
European Commission, Directorate-General for Energy and Transport, Trends to 2030 – Update 2007, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg 2008, dostępne w: https://www.aerohabitat.eu/uploads/media/10-04-2010_-_UE_-_European_Energy_and_Transport_Trends_to_2030.pdf [dostęp: 26.01.2025].
European Commission, Achievements under 2013–2020 Effort Sharing, Climate Action, dostępne w: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/achievements-under-2013-2020-effort-sharing_en [dostęp: 08.03.2026].
European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Stability Mechanism (ESM), „Economy and Finance", dostępne w: https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/european-stability-mechanism-esm_en?prefLang=pl [dostęp: 26.01.2025].
European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Legal basis of the Stability and Growth Pact, „Economy and Finance", dostępne w: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en [dostęp: 26.01.2025].
European Commission, Directorate-General for Energy (DG Energy), Information on the Indicative National Energy Efficiency Target for Poland Established pursuant to Article 3(1) of Directive 2012/27/EU, European Commission, dostępne w: https://energy.ec.europa.eu/document/download/a0eb3786-ebb9-48d8-b630-38f4c96290cd_en?filename=pl_2013report_en.pdf [dostęp: 26.04.2025].
European Commission, Directorate-General for Energy, Trans-European Networks for Energy, dostępne w: https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/trans-european-networks-energy_en [dostęp: 24.05.2023].
European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport, Poland, „European Alternative Fuels Observatory", dostępne w: https://alternative-fuels-observatory.ec.europa.eu/transport-mode/road/poland [dostęp: 21.02.2026].
European Commission, Energy for the Future: Renewable Sources of Energy. White Paper for a Community Strategy and Action Plan, COM(97) 599 final, 26.11.1997, dostępne w: https://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_en.pdf [dostęp: 28.05.2023].
European Commission, Energy: Commission Withdraws Court Case against Poland for Failing to Transpose EU Rules, IP/15/4499, Brussels, 26.02.2015, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_15_4499 [dostęp: 26.01.2025].
European Commission, European Pillar of Social Rights, Komisja Europejska, dostępne w: https://commission.europa.eu/system/files/2018-11/european_pillar_of_social_rights.pdf [dostęp: 20.05.2025].
European Commission, European Semester Social Scoreboard. Monitoring EU Member States' Performance under the European Pillar of Social Rights, dostępne w:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/855521/Factsheet%20-%20Social%20Scoreboard%20-%202018%20Country%20Reports.pdf [dostęp: 20.05.2025].
European Commission, February Infringements Package: Main Decisions, MEMO/15/4489, Brussels, 26.02.2015, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_15_4489/MEMO_15_4489_EN.pdf [dostęp: 26.01.2025].
European Commission, January Infringements Package: Key Decisions, Fact Sheet, Brussels, 24.01.2019, MEMO/19/462, European Commission Press Corner, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_19_462/MEMO_19_462_EN.pdf [dostęp: 11.03.2025].
European Commission, October Infringements Package: Key Decisions, Memo, Brussels, 21.10.2015, MEMO/15/5826, European Commission Press Corner, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/memo_15_5826 [dostęp: 11.03.2025].
European Commission, Renewable Energy: Commission Refers Poland and Cyprus to Court for Failing to Transpose EU Rules, IP/13/259, Brussels, 21.03.2013, dostępne w: https://energy.ec.europa.eu/document/download/6cbebebc-0bd6-466d-a1fb-8e6d25a77849_en?filename=IP-13-259_EN.pdf [dostęp: 26.01.2026].
European Commission, September Infringements' Package: Key Decisions, Fact Sheet, Brussels, 29.09.2016, MEMO/16/3125, European Commission Press Corner, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_16_3125/MEMO_16_3125_EN.pdf [dostęp: 11.03.2025].
European Commission, The Internal Energy Market. Commission Working Document, COM(88) 238 final, Brussels, 2.05.1988, dostępne w: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9933d745-2b7c-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-en [dostęp: 12.05.2022].
European Council, *Conclusions of the Presidency*, Lisbon, 23–24.03.2000, „Bulletin", 27.03.2000, PE 289.667, dostępne w: https://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/1s2000en.pdf [dostęp: 03.06.2022].
European Council, *Presidency Conclusions*, Barcelona, 15–16.03.2002, SN 100/1/02 REV 1, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/69871.pdf [dostęp: 09.07.2022].
European Council, *Presidency Conclusions*, Brussels, 20–21.03.2003, 8410/03, POLGEN 29, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20858/75136.pdf [dostęp: 15.07.2022].
European Council, *Presidency Conclusions*, Cologne, 03–04.06.1999, 150/99 REV 1 EN, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/21070/57886.pdf [dostęp: 02.06.2022].
European Council, *Presidency Conclusions*, Dublin, 25–26.06.1990, SN 60/1/90, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20562/1990_june_-_dublin__eng_.pdf [dostęp: 22.05.2022].
European Council, *Presidency Conclusions*, Essen, 09–10.12.1994, dostępne w: https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm [dostęp: 26.05.2022].

European Council, *Presidency Conclusions*, Göteborg, 15–16.06.2001, SN 200/1/01 REV 1, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf [dostęp: 02.07.2022].

European Council, *Presidency Conclusions*, Helsinki, 10–11.12.1999, dostępne w: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm [dostęp: 02.06.2022].

European Council, *Presidency Conclusions*, Laeken, 14–15.12.2001, SN 300/1/01 REV 1, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf [dostęp: 03.07.2022].

European Council, *Presidency Conclusions*, Rome, 14–15.12.1990, part 2, SN 428/90, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20545/1990_december_-_rome__eng__part_ii.pdf [dostęp: 22.05.2022].

European Council, *The Presidency's Conclusions on the Proceedings of the European Council*, Copenhagen, 3–4, December 1982. The Economic and Social Situation, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/20694/copenhagen_december_1982__eng_.pdf [dostęp: 11.05.2022].

European Nuclear Safety Regulators Group, *Emergency Arrangements at EU Level*, dostępne w: https://www.ensreg.eu/nuclear-safety/prevention-accidents/Emergency-arrangements-at-EU-level [dostęp: 22.07.2022].

Europejska Agencja Środowiska (EEA), *Greenhouse Gas Emissions under the Effort Sharing Legislation*, 2005–2024 (Prod-ID: DAT-170-en), 06.11.2025, dostępne w: https://tiny.pl/cj2wrvj-j [dostęp: 22.02.2026].

Eurostat, *Energy Import Dependency by Products*, dostępne w: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_50/default/map?lang=en [dostęp: 05.01.2026].

Eurostat, *EU's GDP up by 5.4% in 2021 but Still Below 2019 Level*, 29.06.2022, dostępne w: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220629-2 [dostęp: 26.01.2026].

Eurostat, *Primary Energy Consumption* (sdg_07_10), Eurostat Data Browser, dostępne w: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_10/default/table?lang=e [dostęp: 10.02.2026].

Eurostat, *Share of Renewable Energy in Gross Final Energy Consumption by Sector (sdg_07_40)*, dostępne w: https://tiny.pl/39bj68vq2 [dostęp: 26.01.2026].

Eurostat, *What a Difference a Year Makes – Impact of COVID-19 Pandemic on EU Energy Supply in 2020*, 06.05.2021, dostępne w: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210506-1 [dostęp: 26.01.2026].

Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), *Kierunki rozwoju energetyki w Polsce. Opinie o źródłach energii i ich wykorzystaniu*, nr 17/2015, Warszawa 2015, dostępne w: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_017_15.PDF [dostęp: 18.04.2024].

Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), *Polacy o stanie środowiska i zmianach klimatu*, Komunikat z badań nr 171/2014, Warszawa 2014, dostępne w: https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_171_14.PDF [dostęp: 27.02.2026].

Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r. Informacje sygnalne*, 16.12.2021, dostępne w: https://tiny.pl/8zzhf_hm0 [dostęp: 26.01.2026].

Guidelines for a Basic Energy-Saving Programme Recommended to Every Member State, załącznik do: Council Resolution of 9 June 1980 Concerning New Lines of Action

by the Community in the Field of Energy Saving, OJ C 149, 18.06.1980, dostępne w: https://faolex.fao.org/docs/pdf/eur40512.pdf Guidelines for a Basic Energy [dostęp: 26.01.2026].

Instytut Ekonomii Środowiska, *Energy Efficiency in Poland – 2012 Review. Buildings*, Kraków 2013, dostępne w: https://iee.org.pl/wp-content/uploads/publications/01_energy_efficiency_in_poland_2012.pdf [dostęp: 04.03.2026].

Instytut na rzecz Ekorozwoju, *Okrągły Stół. Podstolik ekologiczny po 15 latach*, Warszawa 2004, dostępne w: https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/pdf/podstolik-ekol-po-15-latach.pdf [dostęp: 18.03.2025].

Instytut Pamięci Narodowej, *41. rocznica podjęcia przez rząd PRL uchwały w sprawie budowy Elektrowni Jądrowej Żarnowiec*, 17.01.2023, dostępne w: https://ipn.gov.pl/pl/dla-mediow/komunikaty/177252%2C41-rocznica-podjecia-przez-rzad-PRL-uchwaly-w-sprawie-budowy-Elektrowni-Jadrowej.html [dostęp: 14.01.2026].

International Energy Agency (IEA), *Oil Crises and Climate Challenges: 30 Years of Energy Use in IEA Countries*, 01.03.2004, dostępne w: https://www.iea.org/news/oil-crises-and-climate-challenges-30-years-of-energy-use-in-iea-countries [dostęp: 05.02.2023].

International Energy Agency (IEA), *Poland 2022: Energy Policy Review*, Paris 2022, dostępne w: https://iea.blob.core.windows.net/assets/b9ea5a7d-3e41-4318-a69e-f7d456ebb118/Poland2022.pdf [dostęp: 26.01.2026].

International Energy Agency, *The Impact of the Financial and Economic Crisis on Global Energy Investment*, 2009, dostępne w: https://iea.blob.core.windows.net/assets/461ac14d-f098-48ce-9ea6-6d1d83160b97/TheImpactoftheFinancialandEconomicCrisisonGlobalEnergyInvestment.pdf [dostęp: 05.09.2023].

International Renewable Energy Agency, *Renewable Power Generation Costs in 2020*, Abu Dhabi, 2021, ISBN 978-92-9260-348-9, dostępne w: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2021/Jun/IRENA_Power_Generation_Costs_2020.pdf [dostęp: 05.09.2023].

Koalicja Klimatyczna, *List otwarty Koalicji Klimatycznej do premier Kopacz*, 17.12.2014, dostępne w: https://koalicjaklimatyczna.org/list-otwarty-koalicji-klimatycznej-do-premier-kopacz/ [dostęp: 04.03.2026].

Kojzar K., *Wiatraki na lądzie wciąż zamrożone. 99,7% terenu Polski wyłączone spod inwestycji*, 23.06.2022, dostępne w: https://smoglab.pl/wiatraki-na-ladzie-zamrozone/ [dostęp: 20.02.2025].

Komisja Europejska, Deklaracja Schumana – maj 1950 r., dostępne w: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pl [dostęp: 21.04.2024].

Komisja Europejska, Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii, COM(2012) 271 final, Bruksela, 06.06.2012, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0271 [dostęp: 21.04.2024].

Komisja Europejska, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 03.03.2010, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020 [dostęp: 21.04.2024].

Komisja Europejska, Harmonogram europejskiego semestru (strona tematyczna), dostępne w: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester/european-semester-timeline_pl [dostęp: 20.05.2025].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego, COM(2014) 330 final, Bruksela, 28.05.2014, {SWD(2014) 330 final}, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330 [dostęp: 18.05.2022].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej, COM(2010) 250 wersja ostateczna, Bruksela, 12.05.2010, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52010DC0250 [dostęp: 26.01.2025].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan REPowerEU, COM(2022) 230 final, Bruksela, 18.05.2022, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0230 [dostęp: 18.05.2022].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640 [dostęp: 11.12.2021].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, COM(2015) 600 final, Bruksela, 21.10.2015, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0600 [dostęp:12.01.2025].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r., COM(2019) 650 final, Bruksela, 17.12.2019, {SWD(2019) 444 final}, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0650 [dostęp:12.01.2025].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final, Bruksela, 14.07.2021, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550 [dostęp: 14.07.2021].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020, COM(2011) 21 wersja ostateczna, Bruksela, 26.01.2011, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0021 [dostęp: 17.03.2021].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy. Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu,

COM(2020) 21 final, Bruksela, 14.01.2020, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021 [dostęp: 21.04.2024].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys, KOM(2011) 11 wersja ostateczna, Bruksela, 12.01.2011, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011DC0011 [dostęp:12.01.2025].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia UE mająca na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości, COM(2020) 741 final, Bruksela, 19.11.2020, {SWD(2020) 273 final}, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0741 [dostęp: 12.07.2023].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, COM(2013) 216 final, Bruksela, 16.04.2013, {SWD(2013) 131 final}, {SWD(2013) 132 final}, {SWD(2013) 133 final}, {SWD(2013) 134 final}, {SWD(2013) 135 final}, {SWD(2013) 136 final}, {SWD(2013) 137 final}, {SWD(2013) 138 final}, {SWD(2013) 139 final}, CELEX: 52013DC0216, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216 [dostęp: 21.04.2024].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych, COM(2017) 250 final, Bruksela, 26.04.2017, {SWD(2017) 200 final}, {SWD(2017) 201 final}, {SWD(2017) 206 final}, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0250 [dostęp: 20.01.2025].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, COM(2015) 80 final, Bruksela, 25.02.2015, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080 [dostęp: 08.03.2023].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, COM(2016) 860 final, Bruksela, 30.11.2016, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0860(01) [dostęp: 09.01.2023].

Komisja Europejska, Komunikat Komisji: Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację, COM(2020) 456 final, Bruksela, 27.05.2020, {SWD(2020) 98 final}, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456 [dostęp: 08.03.2023].

Komisja Europejska, Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez

Polskę programu konwergencji na 2014 r., SWD(2014) 422 final, Bruksela, 02.06.2014, CELEX: 52014SC0422.
Komisja Europejska, Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015, SWD(2012) 323 final, Bruksela, 30.05.2012, CELEX: 52012SC0323.
Komisja Europejska, Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r. Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016, SWD(2013) 371 final, Bruksela, 29.05.2013, CELEX: 52013SC0371.
Komisja Europejska, Plan działania w zakresie energii do roku 2050, KOM(2011) 885 wersja ostateczna, Bruksela, 15.12.2011, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0885 [dostęp: 08.12.2022].
Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Sprawozdanie za 2022 r. z osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r., COM(2022) 641 final, Bruksela, 15.11.2022, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0641 [dostęp: 25.08.2025].
Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r., SWD(2015) 40 final, Bruksela, 26.02.2015, CELEX: 52015SC0040.
Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2016 r., SWD(2016) 89 final, Bruksela, 26.02.2016, CELEX: 52016SC0089.
Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2017 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, SWD(2017) 86 final, Bruksela, 22.02.2017, CELEX: 52017SC0086.
Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2018 r. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2018 r.: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, SWD(2018) 219 final, Bruksela, 07.03.2018, CELEX: 52018SC0219.
Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2019. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, SWD(2019) 1020 final, Bruksela, 27.02.2019, CELEX: 52019SC1020.
Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe – Polska 2020. Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady,

Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy. Europejski semestr 2020: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, SWD(2020) 520 final, Bruksela, 26.02.2020, CELEX: 52020SC0520.

Komisja Europejska, Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020) 80 final, 2020/0036(COD), Bruksela, 04.03.2020, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080 [dostęp: 08.03.2023].

Komisja Europejska, Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030, COM(2013) 169 final, Bruksela, 27.03.2013, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52013DC0169 [dostęp: 10.12.2022].

Komisja Europejska, Zmieniony wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM(2020) 563 final, 2020/0036(COD), Bruksela, 17.09.2020, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0563 [dostęp: 12.07.2023].

Komisja Wspólnot Europejskich, Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat przewodniczącego Barroso w porozumieniu z wiceprzewodniczącym Verheugenem, COM(2005) 24 final, Bruksela, 02.02.2005, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024 [dostęp: 12.08.2022].

Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków, COM(2005) 265 final, Bruksela, 22.06.2005, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0265 [dostęp: 15.08.2022].

Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, KOM(2006) 105 wersja ostateczna, Bruksela, 08.03.2006, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0105 [dostęp: 15.08.2022].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf [dostęp: 28.04.2026].

Michałowska-Knap K., Więcka A., Wiśniewski G., *Odnawialne źródła energii – aspekty ekonomiczne i konkurencyjność*, [w:] Tobiasz Adamczewski, Andrzej Kassenberg, Marcin Popkiewicz (oprac. i red. meryt.), Przyjazny rozwój Polski. Ludziom – gospodarce – środowisku. Raport merytoryczny. Dokument ramowy LIFE WZROST PL, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2017.

Międzynarodowa Agencja Energetyczna (IEA), *Poland 2022. Energy Policy Review – Executive Summary*, Paryż, 12.05.2022, IEA, dostępne w: https://www.iea.org/reports/poland-2022/executive-summary [dostęp: 27.02.2026].

Minister Gospodarki i Pracy, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, załącznik do Obwieszczenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie polityki

energetycznej państwa do 2025 r., M.P. 2005 nr 42, poz. 562, dostępne w: https://eli.gov.pl/eli/MP/2005/562/ogl [dostęp: 29.04.2025].
Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Ruszył program „Mój Prąd”*, 05.09.2019, gov.pl, dostępne w: https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rusza-program-moj-prad [dostęp: 26.07.2025].
Ministerstwo Energii, *Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2017*, Warszawa 2017 (przyjęty przez Radę Ministrów 23.01.2018), dostępne w: https://www.gov.pl/attachment/48ab04a7-f612-4de9-abb5-febaa0075543 [dostęp: 05.03.2026].
Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości”*, przyjęty przez Radę Ministrów 16.03.2017, dostępne w: https://www.gov.pl/attachment/75d21d4a-fd28-400e-b480-a3bbc3f7db5e [dostęp: 26.05.2025].
Ministerstwo Gospodarki, *Drugi Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2011* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 17.04.2012), Warszawa 2012, dostępne w: https://www.gov.pl/attachment/e8ba0315-02f5-4751-aebd-c0a4db886f8d [dostęp: 05.03.2025].
Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2014* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 20.10.2014), Warszawa 2014, dostępne w: https://www.gov.pl/attachment/75bfe269-7483-413e-a6a8-371b8a163b3e [dostęp: 05.03.2025].
Ministerstwo Gospodarki, *Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002, druk nr 427, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28%24vAllByUnid%29/CDA7A1BF2482DDA0C1256BA700450DF3/%24file/427.pdf [dostęp: 15.03.2026].
Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r., dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r., Warszawa, 10.11.2009, dostępne w: https://www.gov.pl/documents/33372/436746/DE_Polityka_energetyczna_ost_2030.pdf/78b689ec-62ec-af88-b0d7-decf95abdb70 [dostęp: 15.05.2025].
Ministerstwo Gospodarki, *Sektor energii – członkostwo w Unii Europejskiej*, zał. nr 2 [w:] Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2 kwietnia 2002 r., Warszawa 2002, druk nr 427, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28%24vAllByUnid%29/CDA7A1BF2482DDA0C1256BA700450DF3/%24file/427.pdf [dostęp: 15.03.2025].
Ministerstwo Gospodarki, *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, Warszawa 2000.
Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu*, dostępne w: https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu [dostęp: 26.01.2026].
Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2022. Inwentaryzacja emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w Polsce dla lat 1988–2020. Raport syntetyczny*, Warszawa 2022, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami

(KOBiZE), dostępne w: https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/krajowa_inwentaryzacja_emisji/NIR_2022_raport_syntetyczny_PL.pdf [dostęp: 23.02.2026].

Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Minister Moskwa o efektach polityki rządu w obszarze OZE*, 17.12.2021, dostępne w: https://www.gov.pl/web/klimat/minister-moskwa-o-efektach-polityki-rzadu-w-obszarze-oze [dostęp: 26.02.2026].

Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Zasobów Naturalnych i Leśnictwa*, *Polityka ekologiczna państwa*, Warszawa 1990, druk nr 659, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/DrukiXka.nsf/0/6ADDC77B40BA0984C12589DA00412D44/%24file/659.pdf [dostęp: 15.02.2025].

Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku*, Warszawa 1995.

Ministerstwo Przemysłu, *Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990–2010*, Warszawa 1990.

Najwyższa Izba Kontroli, *Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych*, nr ewid. 47/2016/D/15/502/KIN, Warszawa 2016, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,10551,vp,12880.pdf [dostęp: 26.01.2025].

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Efektywność energetyczna gospodarki*, KGP.430.019.2018, nr ewid. 160/2019/P/18/021/KGP, Warszawa 2020, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,21732,vp,24382.pdf [dostęp: 11.03.2025].

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej*, Warszawa 2018, nr ewid. 169/2017/P/17/018/KGP, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,16339,vp,18864.pdf [dostęp: 15.03.2024].

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*, Warszawa 2015, nr ewid. 187/2014/P/13/058/KGP, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,8461,vp,10549.pdf [dostęp: 04.05.2025].

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, KSI.430.4.2023, nr ewid. 84/2023/P/22/042/KSI, Warszawa 2024, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,29936,vp,32933.pdf [dostęp: 26.04.2025].

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”*, KSI.430.008.2021, nr ewid. 199/2021/P/21/053/KSI, Warszawa 2022, dostępne w: https://www.nik.gov.pl/plik/id,26690,vp,29488.pdf [dostęp: 26.02.2025].

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2019 roku (załącznik do Uchwały nr 60/2020 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dn. 3.04.2020), Warszawa 2020, s. 17, 95, dostępne w: https://www.gov.pl/attachment/d162fe33-38e9-4a8d-be62-f560ccd77d5b [dostęp: 26.01.2026].

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2020 roku (załącznik do Uchwały nr 85/21 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dn. 30.04.2021), Warszawa 2021,

s. 32, 96, dostępne w: https://www.gov.pl/attachment/4c4093fa-4da0-4d07-8e9f-cd82c5c0137b [dostęp: 26.01.2026].

Okrągły Stół. Podzespół do Spraw Ekologii. Stenogram z ósmego posiedzenia Podzespołu do Spraw Ekologii w dniu 10 marca 1989 r., [stenogram sporządziła: Rada Krajowa PRON], Warszawa 1990, 40 k., dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/OkraglyStol.nsf/0/A5CE2BDFB3F4711FC1257CDF003D95D2/%24File/OkraglystoldosprawekologiiVIII_000140261.pdf [dostęp: 01.04.2025].

Organisation for Economic Co-operation and Development, Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Energy Policies, Environment Monographs, nr 79, Paris 1993, dostępne w: https://one.oecd.org/document/OCDE/GD(93)133/en/pdf [dostęp: 02.03.2025].

Państwowa Komisja Wyborcza, Obwieszczenie z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., Dz.U. 2011 nr 218, poz. 1294, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2011218129401.pdf [dostęp: 29.08.2025].

Państwowa Komisja Wyborcza, Obwieszczenie z dnia 14 października 2019 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r., Dz.U. 2019, poz. 1955, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2019000195501.pdf [dostęp: 29.08.2025].

Państwowa Komisja Wyborcza, Obwieszczenie z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r., Dz.U. 2007 nr 198, poz. 1438, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2007198143801.pdf [dostęp: 13.08.2025].

Państwowa Komisja Wyborcza, Obwieszczenie z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 1731, dostępne w: https://dziennikustaw.gov.pl/D2015000173101.pdf [dostęp: 29.08.2025].

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027 [dostęp: 10.03.2026].

Platforma Obywatelska, *Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011*, dostępne w: https://demagog.org.pl/wp-content/uploads/2020/07/Program_PO_100dpi.pdf [dostęp: 27.09.2024].

Platforma Obywatelska, *Program PO. Polska zasługuje na cud gospodarczy. By żyło się lepiej. Wszystkim!*, Warszawa 2007, dostępne w: https://mamprawowiedziec.pl/file/14512 [dostęp: 27.09.2024].

Polish Member Committee of the World Energy Council, Energy Sector of the World and Poland: Beginnings, Development, Present State. Second Edition, Updated, Warsaw, December 2014, World Energy Council, dostępne w: https://tiny.pl/40y77s3b5 [dostęp: 12.07.2025].

Prawo i Sprawiedliwość, *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich. Program 2005*, dostępne w: https://pislegionowo.pl/Pliki/Dokumenty_PiS/program_2005.pdf [dostęp: 27.09.2024].

Prawo i Sprawiedliwość, *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Katowice, 03–05.07.2015, Archiwum Partii Politycznych ISP PAN, sygn. APP ISP PAN, 1.72/15, dostępne w: https://app.isppan.waw.pl/wp-content/uploads/2024/04/1.72.15.1.pdf [dostęp: 28.01.2025].

Prawo i Sprawiedliwość, *Program Prawa i Sprawiedliwości 2019. Polski model państwa dobrobytu*, Archiwum Partii Politycznych ISP PAN, sygn. APP ISP PAN, 2.2.10/2, dostępne w: https://app.isppan.waw.pl/wp-content/uploads/2024/04/2.2.10.2.1.pdf [dostęp: 28.01.2025].

Prezes Rady Ministrów, *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, druk nr 1789, Warszawa, 22.03.2000, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/wgdruku/1789/$file/1789.pdf [dostęp: 18.04.2025].

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC, COM(2001) 581 final – 2001/0245(COD), OJ C 75 E, 26.03.2002, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001PC0581 [dostęp: 03.07.2022].

Protocol of Agreement on Energy Problems, Reached between the Governments of the Member States of the European Communities at the 94th Meeting of the Special Council of Ministers of the European Coal and Steel Community Held on 21 April 1964 in Luxembourg, OJ nr 69, 30.04.1964, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/prot/1964/430/oj [dostęp: 08.05.2022].

Rada Europejska, Konkluzje – 12 grudnia 2019 r., EUCO 29/19, CO EUR 31, CONCL 9, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf [dostęp: 17.01.2023].

Rada Europejska, Konkluzje – 17 czerwca 2010 r., EUCO 13/10, CO EUR 9, CONCL 2, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pl/ec/115354.pdf [dostęp: 26.01.2025].

Rada Europejska, Konkluzje – 18 grudnia 2014 r., EUCO 237/14, CO EUR 16, CONCL 6, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/146421.pdf [dostęp: 15.12.2022].

Rada Europejska, Konkluzje – 19 i 20 marca 2015 r., EUCO 11/15, CO EUR 1, CONCL 1, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/pl/pdf [dostęp: 08.01.2023].

Rada Europejska, Konkluzje – 20–21 marca 2014 r., EUCO 7/1/14 REV 1, CO EUR 2, CONCL 1, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2014-REV-1/pl/pdf [dostęp: 18.12.2022].

Rada Europejska, Konkluzje – 23–24 października 2014 r., EUCO 169/14, CO EUR 13, CONCL 5, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/pl/pdf [dostęp: 18.12.2022].

Rada Europejska, Konkluzje – 26–27 czerwca 2014 r., EUCO 79/14, CO EUR 4, CONCL 2, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/pl/pdf [dostęp: 18.12.2022].
Rada Europejska, Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 8–9.03.2007, 7224/07, CONCL 1, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/93142.pdf [dostęp: 08.01.2023].
Rada Europejska, Posiedzenie Rady Europejskiej, 12–13 grudnia 2019 r., dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2019/12/12-13/ [dostęp: 21.04.2024].
Rada Ministrów, Uchwała nr 204 Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 1990 r. w sprawie postawienia inwestycji Elektrownia Jądrowa „Żarnowiec" w budowie w stan likwidacji, M.P. 1990 nr 49, poz. 373, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19900490373 [dostęp: 14.03.2025].
Rada Ministrów, Uchwała nr 91 z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Krajowego planu mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii, M.P. 2015, poz. 614, 16.07.2015, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20150000614/O/M20150614.pdf [dostęp: 24.04.2025].
Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie systemu zarządzania unią energetyczną, 14459/15, ENER 403, CLIMA 139, Bruksela, 26.11.2015, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14459-2015-INIT/pl/pdf [dostęp: 21.04.2024].
Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie wspierania europejskiej współpracy w zakresie morskiej i innej energii odnawialnej, 13893/20, ENER 487, RECH 512, IND 264, CLIMA 341, Bruksela, 11.12.2020, dostępne w: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13893-2020-INIT/pl/pdf [dostęp: 21.04.2024].
Rada Unii Europejskiej, Plan inwestycyjny dla Europy, Rada UE i Rada Europejska (Consilium.europa.eu), treść archiwalna, dostępne w: https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/investment-plan/ [dostęp: 06.03.2025].
Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council, of 1 February 1993 on a Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development (93/C 138/01), OJ C 138, 17.05.1993, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41993X0517 [dostęp: 24.05.2022].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1–77,

dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999 [dostęp: 10.01.2023].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019, s. 1–21, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0941 [dostęp: 10.01.2023].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (przekształcenie) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019, s. 22–53, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0942 [dostęp: 10.01.2023].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (przekształcenie) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 158 z 14.06.2019, s. 54–124, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0943 [dostęp: 10.01.2023].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz.Urz. UE L 198 z 22.06.2020, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852 [dostęp: 21.04.2024].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 1–7, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R1173 [dostęp:12.01.2025].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 8–11, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R1174 [dostęp:12.01.2025].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 12–24, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R1175 [dostęp:12.01.2025].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 25–32, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R1176 [dostęp:12.01.2025].
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego

Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, CELEX: 32013R1303, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj?locale=pl [dostęp:15.12.2022].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz.Urz. UE L 140 z 27.05.2013, s. 1–10, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R0472 [dostęp:12.01.2025].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Dz.Urz. UE L 140 z 27.5.2013, s. 11–23, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R0473 [dostęp:12.01.2025].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO_2 z lekkich pojazdów dostawczych, Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32009R0443 [dostęp: 05.10.2023].

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1210/90 z dnia 7 maja 1990 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska, Dz.Urz. WE L 120 z 11.05.1990, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31990R1210 [dostęp: 24.05.2022].

Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, Dz.Urz. UE L 433I z 22.12.2020, CELEX: 32020R2094, s. 23–27, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020R2094 [dostęp: 12.07.2023].

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 33–40, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R1177 [dostęp:12.01.2025].

Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Dz.Urz. UE L 433I z 22.12.2020, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32020R2093 [dostęp: 08.03.2023].

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020*, Warszawa, kwiecień 2011.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r.*, Warszawa 2012.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014, przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 r.*, Warszawa 2013.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2014/2015, przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 2014 r.*, Warszawa 2014.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2015/2016, przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2015 r.*, Warszawa 2015.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017, przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2016 r.*, Warszawa 2016.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2017/2018, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2017 r.*, Warszawa 2017.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019, przyjęty przez Radę Ministrów 23 kwietnia 2018 r.*, Warszawa 2018.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2019/2020, przyjęty przez Radę Ministrów 24 kwietnia 2019 r.*, Warszawa 2019.

Rzeczpospolita Polska, *Krajowy Program Reform. Aktualizacja 2020/2021, przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2020 r.*, Warszawa 2020.

Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (druga izba) z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07, Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:T:2009:350, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62007TJ0183 [dostęp: 19.05.2025].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Posiedzenie 19. Sejmu RP VIII kadencji – głosowanie nr 94, 20.05.2016, pkt 9 porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji o poselskim projekcie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych – głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy w brzmieniu z druku nr 365 wraz z przyjętymi poprawkami, Warszawa, 20.05.2016, dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term8/votings/19/94/pdf [dostęp: 01.03.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Posiedzenie 56. Sejmu RP VIII kadencji – głosowanie nr 3, 11.01.2018, pkt 1 porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji o rządowym projekcie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych – głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy (druk nr 2176), Warszawa, 11.01.2018, dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term8/votings/56/3/pdf [dostęp: 01.03.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm VI kadencji, Sprawozdanie stenograficzne z 86. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 marca 2011 r. (pierwszy dzień obrad), dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/FE722D9A9A657C87C1257849004099BD/%24file/86_a_ksiazka.pdf [dostęp: 02.03.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm VII kadencji, druk nr 423: Poselski wniosek o zarządzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie renegocjacji pakietu klimatyczno-

energetycznego, Warszawa, 24.04.2012, dostępne w: https://tiny.pl/d8pjq8nwh [dostęp: 26.01.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm VII kadencji, posiedzenie 84 – głosowanie nr 160, 16.01.2015, godz. 09:17:56, pkt 3 porz. dzien.: Sprawozdanie Komisji o rządowym projekcie ustawy o odnawialnych źródłach energii – głosowanie nad przyjęciem wniosków mniejszości od 5. do 7., dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term7/votings/84/160/pdf [dostęp: 26.01.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm VII kadencji, posiedzenie 87 – głosowanie nr 97, 20.02.2015, godz. 10:41:34, pkt 20 porz. dzien.: Sprawozdanie Komisji o uchwale Senatu w sprawie ustawy o odnawialnych źródłach energii – głosowanie nad odrzuceniem poprawek Senatu 3., 5., 6., 8., 11., 13., 51., 85. i 90., dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term7/votings/87/97/pdf [dostęp: 26.01.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm VII kadencji, Sprawozdanie stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 czerwca 2012 r. (część C), dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/C9EBC34FF230A4F1C1257A1E006339AC/%24File/16_c_ksiazka.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm VIII kadencji, Sprawozdanie stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 stycznia 2018 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2018, Sejm RP, dostępne w: https://tiny.pl/vfx1v-cnn [dostęp: 01.03.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie stenograficzne z 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 18 maja 2016 r., Warszawa 2016, dostępne w: https://api.sejm.gov.pl/sejm/term8/proceedings/19/2016-05-18/transcripts/pdf [dostęp: 18.04.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie stenograficzne z 84. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 14 stycznia 2015 r., dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/3A0822DF75C73E1CC1257DCF004DE2DF/$File/84_a_ksiazka_bis.pdf [dostęp: 13.04.2025].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie stenograficzne z 90. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 kwietnia 2011 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2011, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, dostępne w: https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/32B966653A335E82C1257872007E0E04/$file/90_b_ksiazka.pdf [dostęp: 10.01.2026].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r.*, M.P. 1990 nr 43, poz. 332.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej, M.P. 1991 nr 18, poz. 118, dostępne w: https://monitorpolski.gov.pl/M1991018000001.pdf [dostęp: 16.02.2025].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 1990 r. w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r., M.P. 1990 nr 43, poz. 332, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19900430332 [dostęp: 15.05.2025].

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Wyniki głosowania. VI kadencja. Głosowanie nr 15 – posiedzenie nr 86 dnia 04.03.2011, dostępne w: https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&86&1 [dostęp: 10.01.2026].

Siddi M., *The EU's Energy Union: Towards an Integrated European Energy Market?*, FIIA Briefing Paper 172, The Finnish Institute of International Affairs, March 2015, dostępne w: https://fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/bp172.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Sokołowski J., Lewandowski P., Kiełczewska A., Bouzarovski S., *Pomiar ubóstwa energetycznego w Polsce z użyciem wielowymiarowego wskaźnika ubóstwa energetycznego (IBS Working Paper 07/2019 – streszczenie), Warszawa, 18.07.2019,* Instytut Badań Strukturalnych, dostępne w: https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/IBS_Working_Paper_07_2019_streszczenie.pdf [dostęp: 24.02.2025].

Special Task Force (Member States, *Commission, EIB) on Investment in the EU*, Annex 2 – Project Lists from Member States and the Commission. Part 2, European Investment Bank (EIB), dostępne w: https://www.eib.org/files/press/efsi_project_list_part2_en.pdf [dostęp: 04.03.2025].

TPA Horwath Horodko Audit Sp. z o.o., *Wybrane efekty wstrzymania inwestycji w sektorze lądowej energetyki wiatrowej*, Warszawa, maj 2016, dostępne w: https://www.psew.pl/wp-content/uploads/2024/04/Raport-TPA-Horwath-Wybrane-efekty-wstrzymania-inwestycji-w-sektorze-ladowej-energetyki-wiatrowej-Maj-2016.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. WE C 191 z 29.07.1992, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:11992M/TXT [dostęp: 24.05.2022]

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT [dostęp: 08.05.2022]

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT [dostęp: 08.05.2022].

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT [dostęp: 02.06.2022].

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.Urz. WE C 340 z 10.11.1997,dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT [dostęp: 02.06.2022].

U.S. Energy Information Administration, *Chronology of World Oil Market Events*, archiwalna kopia na stronie La'o Hamutuk, dostępne w: https://www.laohamutuk.org/OilWeb/Finances/PetFund/PFPassage/PFPaper/EIA%20Chronology.htm [dostęp: 26.01.2026].

U.S. Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2023*, 11.10.2023, sekcja: Data Tables, dostępne w: https://www.eia.gov/outlooks/ieo/data.php [dostęp: 26.08.2025].

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 nr 84, poz. 426, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/O/D19920426.pdf [dostęp: 28.03.2025].

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1986 r. – Prawo atomowe, Dz.U. 1986 nr 12, poz. 70, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19860120070 [dostęp: 14.03.2025].

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym, Dz.U. 2022, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000001/T/D20220001L.pdf [dostęp: 24.02.2025].

Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1047, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001047 [dostęp: 11.03.2026].

Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 317 dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240000317 [dostęp: 26.01.2026].

Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej, Dz.U. 2015, poz. 2359, dostępne w: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150002359 [dostęp: 11.03.2026].

von der Leyen U., *A Union that Strives for More – My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019–2024*, Strasbourg, 16.07.2019, dostępne w: https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_en?filename=political-guidelines-next-commission_en.pdf [dostęp: 26.01.2026].

von der Leyen U., *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, SPEECH/19/4230, Strasbourg, 16.07.2019, dostępne w: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_19_4230/SPEECH_19_4230_EN.pdf [dostęp: 26.01.2026].

Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, *2050.pl – podróż do niskoemisyjnej przyszłości, pod red. Macieja Bukowskiego*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2013, dostępne w: https://www.psew.pl/wp-content/uploads/2024/04/Raport-WISE-%E2%80%9E2050.pl-%E2%80%93-podroz-do-niskoemisyjnej-przyszlosci-Niskoemisyjna-Polska-2050.pdf [dostęp: 27.03.2025].

Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, CELEX: 12016ME/TXT, dostępne w: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT [dostęp: 26.01.2026].

Yergin D., *The 1973 Oil Crisis: Three Crises in One — and the Lessons for Today*, Center on Global Energy Policy at Columbia University SIPA, 16.10.2023, dostępne w: https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/the-1973-oil-crisis-three-crises-in-one-and-the-lessons-for-today/ [dostęp: 26.08.2025].

Spis rysunków

Rysunek 1. System oceny gotowości państwa do zrównoważonej transformacji energetycznej według indeksu SETR 42
Rysunek 2. Strategiczne obszary działania w ramach Europejskiego Zielonego Ładu 238
Rysunek 3. Dostępność terenów pod inwestycje wiatrowe przed liberalizacją zasady 10H 279

Spis wykresów

Wykres 1. Struktura zużycia energii pierwotnej w Polsce w latach 1950–1990 (węgiel kamienny i brunatny łącznie)..... 81
Wykres 2. Liczba fragmentów odnoszących się do zagadnień związanych z polityką energetyczną (N=135).....152
Wykres 3. Udział procentowy kodów głównych w całym korpusie analizowanych programów wyborczych (w %) 153
Wykres 4. Udział kodów głównych w obrębie poszczególnych programów wyborczych (w %).....154
Wykres 5. Liczba fragmentów odnoszących się do zagadnień związanych z polityką energetyczną (N=33).....167
Wykres 6. Udział procentowy kategorii kodów w exposé (w %).....168
Wykres 7. Udział kodów głównych w obrębie poszczególnych exposé (w %).....169
Wykres 8. Odwołania do źródeł energii pierwotnej w poszczególnych exposé 173
Wykres 9. Roczna zmiana cen ropy w latach 1973–1986 (% r/r) 184
Wykres 10. Zależność państw członkowskich Unii Europejskiej od importu energii w 2013 r. (w %).....229
Wykres 11. Ocena odnawialnych źródeł energii (promieniowania słonecznego, wiatru, wody, biomasy) (%) 269
Wykres 12. Wzrost mocy osiągalnej i energii elektrycznej z ogniw fotowoltaicznych w Polsce w latach 2016–2020 286
Wykres 13. Udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w latach 2004–2020 287
Wykres 14. Wzrost ilości dwutlenku węgla w atmosferze to naturalne zjawisko, powodowane przede wszystkim przez oceany i rośliny. Porównanie odpowiedzi (%) – XII 2009 r. vs XI 2014 r. 291
Wykres 15. Rozwój elektromobilności w Polsce (pojazdy osobowe) w ujęciu rejestracji rocznych (2011–2020).....303
Wykres 16. Emisje non-ETS w Polsce w latach 2013–2020 na tle roku bazowego 2005312
Wykres 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Co ma Pana/Pani zdaniem największy udział w kosztach energii ponoszonych w Pana/Pani domu/mieszkaniu? 317
Wykres 18. Struktura źródeł grzewczych w budownictwie jednorodzinnym w 2014 r. w Polsce.....333
Wykres 19. Zużycie energii pierwotnej w Polsce w latach 2011–2020 347

Spis tabel

Tabela 1. Wybrane teorie i koncepcje integracji europejskiej 48
Tabela 2. Postrzeganie instytucji w podejściach instytucjonalnych według Jacka Czaputowicza..... 61
Tabela 3. Charakterystyka dwóch generacji badań nad europeizacją w ujęciu Kennetha Dysona i Klausa H. Goetza..... 66
Tabela 4. Trzy generacje badań nad europeizacją w ujęciu Ronalda Holzhackera i Markusa Haverlanda..... 67
Tabela 5. Formy oddziaływania europeizacji top-down w ujęciu Janusza Ruszkowskiego 73
Tabela 6. Postulaty „podstolika ekologicznego" Okrągłego Stołu (wybrane obszary)... 87
Tabela 7. Struktura podaży energii pierwotnej w Polsce na tle OECD, Wspólnoty Europejskiej i ČSFR w 1991 r. (%)..... 93
Tabela 8. Wybrane kategorie polityki energetycznej w dokumentach z lat 1990, 1995, 2000 i 2002..... 108
Tabela 9. Wybrane kategorie pojęciowe polityki energetycznej w dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2025 r."..... 112
Tabela 10. Wybrane kategorie polityki energetycznej w dokumentach z lat 2005 i 2009 129
Tabela 11. Ewolucja narracji polityki energetycznej w exposé premierów (2004–2019) 172
Tabela 12. Wybrane obszary dyskusji: stanowiska i rekomendowane działania 209
Tabela 13. Zakres informacji wymaganych w krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (KPD) zgodnie z dyrektywą 2009/28/WE i szablonem KPD 219
Tabela 14. Wybrane cele priorytetowe w ramach 7. programu działań w zakresie środowiska..... 226
Tabela 15. Wybrane komponenty finansowania transformacji klimatyczno-energetycznej w UE 227
Tabela 16. Filary europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego 231
Tabela 17. Wybrane obszary strategii ramowej na rzecz stabilnej Unii Energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu 232
Tabela 18. Zestawienie aktów prawa wtórnego UE składających się na pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków"..... 234
Tabela 19. Roczny cykl semestru europejskiego w latach 2011–2020. Ujęcie modelowe 257
Tabela 20. Krajowe cele ogólne dotyczące udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r...... 273
Tabela 21. Wkład programu „Mój Prąd" w przyrost mocy z fotowoltaiki w Polsce (2019–2020) 284
Tabela 22. Krajowe limity emisji GHG (non ETS) w 2020 r. względem 2005 r. 297

Tabela 23. Przegląd wybranych instrumentów polityki na rzecz efektywności energetycznej zawartych w Krajowych Planach Działań dotyczących efektywności energetycznej dla Polski 319
Tabela 24. Limity zużycia energii pierwotnej na 2020 r. – cele krajowe na tle prognozy PRIMES 2007 324
Tabela 25. Grupa programów priorytetowych „Efektywne wykorzystanie energii" (wybrane) 330
Tabela 26. Efekty realizacji programu „Czyste Powietrze" według wybranych wskaźników – w okresie 2019–2021 (I półrocze) 344

Załączniki

Książka kodowa do analizy exposé premierów i programów wyborczych

Kod główny	Subkod	Definicja operacyjna	Przykładowe słowa kluczowe
Bezpieczeństwo energetyczne	stabilność dostaw	odniesienia do ciągłości i niezawodności dostaw energii lub surowców energetycznych	bezpieczeństwo dostaw, stabilność systemu, bezpieczeństwo energetyczne
	surowce	odniesienia do konkretnych nośników energii (np. węgiel, gaz, ropa) jako podstawy systemu energetycznego	węgiel, gaz, ropa, surowce energetyczne
	dywersyfikacja	wypowiedzi dotyczące poszukiwania nowych kierunków dostaw surowców lub zmniejszania zależności od jednego dostawcy	dywersyfikacja dostaw, nowe kierunki dostaw, LNG
	dostępność energii	odniesienia do cen energii i dostępności energii dla gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw	ceny energii, dostępność energii, rachunki za energię
Transformacja energetyczna	OZE	wypowiedzi dotyczące odnawialnych źródeł energii	OZE, odnawialne źródła energii, energia słoneczna, wiatr
	energetyka jądrowa	wypowiedzi dotyczące rozwoju energetyki jądrowej	atom, energetyka jądrowa, elektrownia jądrowa
	dekarbonizacja	odniesienia do zmniejszania emisji CO_2 lub ograniczania wykorzystania paliw kopalnych	redukcja emisji, neutralność klimatyczna
	sprawiedliwa transformacja	odniesienia do społecznych skutków transformacji energetycznej	transformacja regionów górniczych, miejsca pracy
Regulacje rynkowe i prawne	dyrektywy UE	odniesienia do polityki energetycznej lub klimatycznej Unii Europejskiej	UE, dyrektywy, polityka klimatyczna UE
	plany strategiczne	wypowiedzi dotyczące strategii energetycznych lub programów rządowych	strategia energetyczna, program energetyczny
	prawo energetyczne	odniesienia do ustaw lub regulacji dotyczących sektora energii	ustawa, regulacja, prawo energetyczne
Aspekty instytucjonalno-normatywne	rola organów regulacyjnych	wypowiedzi dotyczące instytucji odpowiedzialnych za regulację rynku energii	regulator, urząd regulacyjny
	administracja	odniesienia do roli administracji państwowej w realizacji polityki energetycznej	rząd, ministerstwo, administracja

Źródło: opracowanie własne.