



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2025 r.



Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw.**

W dniu 6 sierpnia 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 5 sierpnia 2025 r. o **zmianie** ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (dalej również jako: „ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r.” lub „kwestionowana ustawa”).

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 6 maja 2025 r. (druk sejmowy nr 1239). W dniu 9 maja 2025 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych.

Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2025 r., wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1414).

Sejm uchwalił ustawę na 38. posiedzeniu w dniu 9 lipca 2025 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 241 posłów, 196 posłów było przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 9 lipca 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw, na posiedzeniu w dniu 31 lipca 2025 r. uchwalił do niej 9 poprawek.

Sejm na posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2025 r. przyjął poprawki Senatowi ustalając tym samym ostateczne brzmienie ustawy.

Celem ustawy o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw jest dokonanie rewizji przyjętych w krajowym porządku prawnym instrumentów, służących wypełnieniu celów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 994/2010.

Do najistotniejszych zmian wprowadzanych uchwaloną ustawą należy zaliczyć przyjęcie:

1. 50 dni jako stałego maksymalnego czasu dostarczenia gazu – w ustawie na stałe uregulowano, że zapasy obowiązkowe muszą być dostępne w systemie gazowym w ciągu maksymalnie 50 dni od wezwania (wcześniej 40 dni);
2. możliwości kontynuowania umów typu „biletowych” – dodano możliwość corocznego przedłużania umów z Rządową Agencją Rezerw Strategicznych dotyczących biletowego utrzymywania zapasów przez prywatne podmioty, co ma umożliwić bardziej elastyczne planowanie i kontynuację współpracy między agencją a sektorem energetycznym;
3. zgody ministra na utrzymywanie zapasów gazu ziemnego za granicą – utrzymywanie zapasów poza granicami kraju wymagać będzie uzyskania formalnej zgody ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi.

Nowelizacja wykreśla z ustawy konieczność rezerwowania zdolności przesyłowej na interkonektorze w przypadku utrzymywania zapasów gazu za granicą. Obecny przepis przewiduje, że ci którzy magazynują gaz za granicą wykorzystują zdolności przesyłowe zarezerwowane na potrzeby dostarczenia całkowitych ilości zapasów obowiązkowych wyłącznie na potrzeby przesłania ich do kraju na wypadek kryzysu i nie można tej przepustowości wykorzystać w inny sposób.

W art. 2 ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono definicje odbiorcy chronionego oraz odbiorcy chronionego w ramach solidarnego wsparcia. Związane jest to z wejściem w życie rozporządzenia 2017/1938, które zobowiązało państwa członkowskie do przyjęcia definicji „odbiorcy chronionego”, wobec którego nie mają zastosowania ograniczenia w poborze gazu ziemnego.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Przechodząc do przedstawienia motywów przedmiotowego wniosku zauważyć należy, iż problematyka, której dotyczy zmiana ustawy 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 (dalej również jako „ustawa o zapasach”), jest jedną z tych regulacji, które składają się na fundament zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego naszego Państwa. Bezpieczeństwo rynku gazu ziemnego uznawane jest za jeden z komponentów bezpieczeństwa energetycznego państwa. Bezpieczeństwo energetyczne traktowane jest natomiast jako istotny fragment bezpieczeństwa narodowego Polski. Definicja bezpieczeństwa energetycznego, zawarta w ustawie Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r., brzmi następująco: „bezpieczeństwo energetyczne – to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”. Gaz ziemny wysokometanowy oraz zaazotowany we wszystkich stadiach skupienia, w tym skroplony gaz ziemny (LNG) i sprężony gaz ziemny (CNG) kwalifikowany jest jako jedno z paliw (obok paliw ciekłych), których rynek poddany jest określonej ochronie. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym zawiera definicję bezpieczeństwa gazowego państwa. Zgodnie z tą definicją bezpieczeństwo gazowe państwa – to stan umożliwiający bieżące i perspektywiczne pokrycie zapotrzebowania odbiorców na gaz ziemny, w określonej wielkości i czasie, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki.

Definicja bezpieczeństwa energetycznego państwa leżąca u podstaw systemu zabezpieczeń rynku gazu ziemnego akcentuje dwie dziedziny, w których zapewniane powinno być jego bezpieczeństwo – fizyczna dostępność surowca, którego ilość powinna odpowiadać

zgłaszanemu popytowi oraz ekonomiczne warunki tej dostępności. System chroniący rynek gazu ziemnego ma zatem przede wszystkim koncentrować się na zapobieganiu i neutralizacji zagrożeń związanych z ograniczeniem lub zupełnym przerwaniem dostaw surowca.

Powyższemu celowi służą m. in regulacje zawarte w art. 24 i art. 24a ustawy o zapasach. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o zapasach, w celu zapewnienia zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w gaz ziemny oraz minimalizacji skutków:

- 1) zagrożenia bezpieczeństwa gazowego państwa,
- 2) wystąpienia sytuacji awaryjnej w sieci gazowej,
- 3) nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego

- przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmiot dokonujący przywozu gazu ziemnego są obowiązani do utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

Wskazane powyżej przedsiębiorstwa oraz podmioty, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o zapasach, są obowiązane do:

- 1) utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w wielkości odpowiadającej co najmniej 30-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi tego gazu, ustalonemu w sposób określony w art. 25 ust. 2 albo 5 ustawy,
- 2) utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w instalacjach magazynowych, których parametry techniczne zapewniają możliwość dostarczenia ich całkowitej ilości do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni,

Zgodnie natomiast z art. 24a ustawy o zapasach:

Zapasy obowiązkowe gazu ziemnego mogą być utrzymywane fizycznie poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w instalacjach magazynowych przyłączonych do systemu gazowego, pod warunkiem że:

1) parametry techniczne instalacji magazynowych oraz sieci gazowych, do których instalacje te są przyłączone, będą zapewniać możliwość dostarczenia całkowitej ilości utrzymywanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zapasów obowiązkowych gazu ziemnego do sieci przesyłowej lub do sieci dystrybucyjnej krajowej,

2) zawarte przez przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmiot dokonujący przywozu gazu ziemnego umowy o świadczenie usług magazynowania gazu ziemnego oraz świadczenie usług przesyłania gazu ziemnego zapewniają możliwość dostarczenia, na zasadach ciągłych i w każdych

warunkach, całkowitych ilości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego utrzymywanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej krajowej – w okresie nie dłuższym niż 40 dni.

Ponadto zgodnie z ust. 3 powołanego przepisu:

Przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmiot dokonujący przywozu gazu ziemnego, którzy utrzymują zapasy obowiązkowe tego gazu w instalacjach magazynowych zlokalizowanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wykorzystują zdolności przesyłowe zarezerwowane na potrzeby dostarczenia całkowitych ilości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego utrzymywanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej krajowej wyłącznie na te potrzeby.

Dodać należy, że za naruszenie tego obowiązku przewidziana jest kara pieniężna, która wynosi od 1% do 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara dotyczy działalności wykonywanej na podstawie koncesji, wysokość kary wynosi od 1% do 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

Z przytoczonym przepisem koresponduje bezpośrednio norma wyrażona w art. 24a ust. 4 ustawy o zapasach, w myśl której:

Operator systemu przesyłowego gazowego lub operator systemów połączonych gazowych powiadamia Prezesa URE o fakcie wykorzystania zdolności przesyłowych zarezerwowanych na potrzeby dostarczania całkowitych ilości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego utrzymywanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej krajowej na inne potrzeby w terminie 7 dni od stwierdzenia tego faktu.

Celem przytoczonych regulacji ustawowych jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Wyraża się ono w obowiązku utrzymania zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w gaz ziemny oraz minimalizacji skutków: zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, wystąpienia sytuacji awaryjnej w sieci gazowej, nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego.

Uchwalając powołane przepisy ustawodawca uznał, również że na potrzeby zapasów obowiązkowych gazu ziemnego utrzymywanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, niezbędne jest zarezerwowanie zdolności przesyłowych ciągłych. Ma to na celu zagwarantowanie możliwości sprowadzenia zapasów obowiązkowych gazu ziemnego do kraju w dowolnym momencie w czasie kryzysu energetycznego. Przesądzono również, że zdolności przesyłowe zarezerwowane na potrzeby związane z utrzymywaniem zapasów obowiązkowych

gazu ziemnego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej mogą być wykorzystywane wyłącznie na te potrzeby. Oznacza to, że w przypadku utrzymywania zapasów obowiązkowych poza terytorium RP podmiot zobowiązany jest do zarezerwowania zdolności przesyłowych na zasadach ciągłych w punkcie wyjścia z systemu zagranicznego oraz punkcie wejścia do systemu krajowego, w wielkości umożliwiającej sprowadzenie całości tych zapasów do krajowego systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni.

Konieczność wprowadzenia przytoczonych rozwiązań prawnych, zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 1387), była motywowana tym, że:

Rezerwacja mocy dedykowanych na potrzeby zapasów obowiązkowych jest niezbędna w celu umożliwienia wprowadzenia do systemu krajowego dodatkowych ilości gazu ziemnego, powyżej zamówionych ilości kontraktowych gazu ziemnego wprowadzanego w normalnych warunkach rynkowych w celu realizowania umów sprzedaży zawartych z odbiorcami gazu ziemnego.

Akceptowanie innych rozwiązań, np. wykorzystywania przez podmiot zobowiązany do utrzymywania zapasów obowiązkowych zdolności przesyłowych, które podmiot ten zarezerwował jako niezbędne do realizacji tego obowiązku, na cele inne niż z wcześniej zadeklarowaną realizację ustawowego obowiązku, tj. w ramach bieżącej działalności handlowej, nie przyczyniałoby się do zwiększenia ilości gazu ziemnego w systemie. Przy założeniu pełnego wykorzystania zdolności przesyłowych pod przesył wolumenów handlowych (a takie miałyby najprawdopodobniej miejsce w momencie uruchomienia zapasów, które następuje przecież z reguły przy nadzwyczajnie zwiększonym zużyciu gazu ziemnego), takie wykorzystanie zdolności przesyłowych skutkowałoby wyparciem wolumenów handlowych przez gaz ziemny stanowiący zapasy obowiązkowe. Wykorzystanie mocy przesyłowych pod wolumeny handlowe tym samym nie służyłoby zapewnieniu bezpieczeństwa paliwowego państwa.

Ponadto wskazywano, iż:

wymóg rezerwowania zdolności przesyłowych w punkcie wejścia do systemu gazowego stanowi wyraz dążenia do ustanowienia symetrycznych warunków dla utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, niezależnie od miejsca ich magazynowania. Należy wskazać, że usługi magazynowania oferowane przez operatora systemu magazynowania w instalacjach magazynowych zlokalizowanych na terytorium RP obejmują również zdolności przesyłowe w punkcie wejścia do krajowego systemu przesyłowego, co gwarantuje dostarczenie zapasów

obowiązkowych do systemu w każdej sytuacji. Zapewnienie analogicznych warunków w przypadku magazynowania zapasów obowiązkowych w instalacjach magazynowych znajdujących się poza terytorium RP wymaga zatem rezerwacji zdolności przesyłowych na połączeniu między systemami gazowymi, na warunkach ciągłych, dedykowanych wyłącznie ilościom wynikającym z obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych.

Kwestionowana ustawa obniżyła jeden z podstawowych parametrów, który warunkuje możliwość magazynowania gazu poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czyli wymóg aby, w razie zaistnienia takiej konieczności: zapewnić możliwość dostarczenia całkowitej ilości utrzymywanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zapasów obowiązkowych gazu ziemnego do sieci przesyłowej lub do sieci dystrybucyjnej krajowej w okresie nie dłuższym niż 40 dni. Okres ten został wydłużony do 50 dni. To osłabia zdolność reagowania w krótkim horyzoncie i zmniejsza presję na utrzymywanie zapasów w pobliżu krajowego systemu (lub w kraju). Obniżanie tego standardu miało uzasadnienie w 2022 r., ale utrwalanie go „na stałe” działa niekorzystnie na bezpieczeństwo. Skutkiem bowiem jest niższa gotowość operacyjna w pierwszej fazie kryzysu i mniejsza presja na rozbudowę krajowych pojemności.

Ponadto kwestionowana ustawa wykreśla z ustawy o zasobach, opisaną powyżej, konieczność rezerwowania zdolności przesyłowej na interkonektorze w przypadku utrzymywania zapasów gazu za granicą. Niejako w to miejsce ustawodawca wprowadził mechanizm polegający na tym, że przechowywanie gazu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej będzie możliwe tylko i wyłącznie po wydaniu decyzji przez ministra odpowiedzialnego za surowce energetyczne, i po uzyskaniu odpowiedniej opinii pochodzącej od operatora systemu przesyłowego.

Zniesienie obowiązku rezerwacji przepustowości interkonektorów na poczet zapasów trzymanych za granicą i uproszczenie ścieżki zgody może obniżyć koszty części importerów, podczas gdy podmioty utrzymujące zapasy w kraju ponoszą dalej koszty krajowej pojemności. To grozi asymetrią warunków konkurencji i erozją bodźców do inwestowania w krajową infrastrukturę. Usunięcie z ustawy o zasobach obowiązku rezerwowania przepustowości interkonektorów w połączeniu z liberalizacją magazynowania za granicą może stworzyć nową asymetrię kosztową kosztem podmiotów trzymających zapasy w Polsce. W krótkim terminie efekt może wyglądać „prokonkurencyjnie”, ale długofalowo zniechęca do krajowych inwestycji (magazyny, FSRU 2) i uzależnia Polskę od zagranicznych pojemności.

W mojej ocenie wprowadzone zmiany nie zwiększają bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju, w zakresie zapewnienia, w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, jak najszybszej możliwości dostarczenia i skorzystania z zapasów gazu

ziemnego magazynowanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadzony mechanizm uzależniający możliwość przechowywania gazu poza granicami Rzeczypospolitej od zgody ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi wyrażanej w postaci decyzji wydawanej na wniosek przedsiębiorstwa lub podmiotu, obowiązanych do utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, jest w mojej ocenie niewystarczający, bo w zasadzie opiera się na całkowitym uznaniu.

Wprowadzony mechanizm poza zwróceniem się ministra do operatora systemu przesyłowego gazowego o opinię w sprawie wyrażenia zgody na przechowywanie gazu poza granicami RP, nie określa w ogóle materialnoprawnych przesłanek, które muszą być spełnione lub wzięte pod uwagę przy wydawaniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi zgody na utrzymywanie zapasów strategicznych gazu ziemnego poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Mało tego, w przypadku nieprzekazania powołanej opinii w terminie 14 dni, przepis przesądza, że został spełniony wymóg jej zasięgnięcia. Poza tym, niewydanie decyzji przez ministra w terminie uznaje się za wyrażenie przez niego zgody. Do samej zaś decyzji nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Jeżeli zatem kwestionowana ustawa nie określa przesłanek oraz procedury uchylania lub zmiany tej decyzji przez właściwego ministra, to w zasadzie nie wiadomo co się stanie w sytuacji następczego zaistnienia zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Jak wspomniano powyżej nie ma tu zastosowania Kodeks postępowania administracyjnego, a więc decyzji tej nie będzie można zmienić lub uchylić np. na podstawie art. 154 lub art. 155 k.p.a.

Co istotne kwestionowana ustawa nie wskazuje również żadnych elementów, jakie miałby zawierać wniosek o wyrażenie zgody przez ministra na przechowywanie gazu poza granicami RP, a przydałby się tutaj z pewnością wymóg merytorycznego uzasadnienia tego wniosku, a to z uwagi na możliwe zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego Polski w razie wyprowadzenia zapasów strategicznych gazu ziemnego poza terytorium RP. Ograniczenie czasowe na wydanie decyzji z mechanizmem milczącej zgody (brak decyzji równa się zgodzie) jest szczególnie problematyczne w kontekście bezpieczeństwa energetycznego, gdzie automatyzm może prowadzić do niekontrolowanych ryzyk.

Za wysoko niepokojące uznać należy, iż przepisy dotyczące kwestii fundamentalnych dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego naszego Państwa są tak lapidarne i wysoce fragmentaryczne. Należy pamiętać, że wyprowadzenie polskich zapasów obowiązkowych gazu ziemnego poza terytorium RP w celu ich utrzymywania w instalacjach magazynowych przyłączonych do systemu gazowego w innym państwie wiąże się z ryzykiem, że takie zapasy

w razie zaistnienia konieczności skorzystania z nich na terytorium RP nie powrócą do Polski w pożądanym (szybkim) terminie, chociażby z uwagi na okoliczność, iż to inne państwo członkowskie, na terytorium którego będą magazynowane polskie zapasy gazu ziemnego, wprowadzi na swoim obszarze ograniczenia wywozu za granicę gazu ziemnego, co jest – w razie zaistnienia stanów kryzysowych lub nadzwyczajnych – dopuszczalne w świetle prawa Unii Europejskiej.

Tytułem przykładu można tutaj wskazać, że Niemcy w swoim Planie Działań na Wypadek Sytuacji Nadzwyczajnej wskazują, że w przypadku wprowadzenia stanu kryzysowego mogą ograniczyć eksport gazu ze swojego terytorium. W Danii w obowiązującym Regulaminie Świadczenia Usług Magazynowania znajdują się zapisy mówiące o tym, że w przypadku wprowadzenia stanu kryzysowego na terytorium Danii możliwe będzie wstrzymanie możliwości korzystania z gazu zgromadzonego w magazynach przez klientów – *General Terms and Conditions Gas Storage*. Podobnie regulamin dotyczący korzystania z największego magazynu Inčukalns na Łotwie również przewiduje możliwość ograniczenia zatłaczania i odbioru gazu w ramach świadczonej usługi magazynowania m.in. w sytuacjach awaryjnych oraz w przypadku ogłoszenia stanu kryzysowego – pkt 60.1–2 dokumentu *Regulations Regarding the Use of Inčukalns Underground Gas Storage Facility*. Regulacje słowackiego operatora systemu magazynowania Nafta analogicznie przewidują możliwość ograniczenia lub przerwania korzystania ze świadczonych usług m.in. w sytuacjach kryzysowych – pkt 7.6 (d) dokumentu *Rules of operation setting out commercial terms and conditions for access and use of the gas storage facility of Nafta a.s.* Zbliżonym przykładem do kwestii ograniczania dostaw gazu ziemnego do innych państw Unii Europejskiej może być przykład Węgier, które w sierpniu 2022 r. wprowadziły zakaz eksportu paliw, w tym gazu, aby zabezpieczyć własne potrzeby gazowe.

W świetle powyższego, nie można nie dostrzegać oczywistego zagrożenia, że w przypadku utrzymywania zapasów gazu ziemnego poza terytorium RP, istnieje uzasadnione ryzyko ograniczenia możliwości uruchomienia tych zapasów, m.in. w przypadku gdy dane państwo członkowskie ogłosi stan nadzwyczajny i skorzysta z obowiązujących w tym państwie przepisów dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. W konsekwencji może dojść do ograniczenia nie tylko dostaw gazu ziemnego z terytorium tego państwa członkowskiego, ale również do braku możliwości uruchomienia częściowej lub całkowitej ilości utrzymywanych poza terytorium RP zapasów gazu ziemnego w terminie przewidzianym w przepisach kwestionowanej ustawy. Zresztą zdaje się to dostrzegać sam ustawodawca, wyraźnie akcentując to zagrożenie na str. 5-7 uzasadnienia do kwestionowanej ustawy. Szkoda

tylko, że nie wyciąga z tej obserwacji pożądaných wniosków w postaci zamieszczenia przepisów ograniczających dowolność właściwego ministra przy wyrażaniu przez niego zgody na możliwość utrzymywania obowiązkowych zapasów gazu ziemnego poza terytorium Rzeczypospolitej.

W świetle celu, jaki mają realizować przytoczone powyżej przepisy dotyczące tworzenia zapasów gazu ziemnego, nie sposób abstrahować od faktu, że cel ten został wyraźnie zapisany w ustawie o zapasach. Podstawowym celem jest „zapewnienie zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w gaz ziemny” oraz minimalizacja skutków m.in. „zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa”. Zważywszy zaś, że według definicji ustawowej, „bezpieczeństwem gazowym państwa” jest stan umożliwiający bieżące i perspektywiczne pokrycie zapotrzebowania odbiorców w gaz ziemny, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki, należy przyjąć, że to nie partykularne interesy zobowiązanych do utrzymywania zapasów gazu mają być zabezpieczone, ale chodzi o bezpieczeństwo gazowe na wyższym znacznie poziomie. To interes publiczny determinuje obowiązek utrzymywania zapasów gazu.

Należy przy tym wskazać, że system prawa polskiego zawiera bardzo wiele regulacji opartych na zasadach szeroko pojętej solidarności czy zbiorowej odpowiedzialności, w tym także w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Cały system ubezpieczeń społecznych na tym polega, ale także prawo podatkowe czy system wsparcia dla energii ze źródeł odnawialnych czy właśnie obowiązkowe gromadzenie paliw oraz gazu. Wspólną cechą tych rozwiązań jest to, że beneficjentami nie są te podmioty, które dokonują nakładów lub ponoszą koszty. Korzyści mają uzyskiwać najczęściej nie podmioty zobowiązane do zwiększonych wysiłków, ale ci, czy też te przedsięwzięcia, które z punktu widzenia interesu państwa powinny być chronione i zabezpieczane w sposób szczególny. Kierunek ochrony wyznacza polityka państwa, która określa priorytetowe cele, realizowane w interesie publicznym. Tym celem priorytetowym jest nałożony na państwo konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego poprzez zorganizowanie systemu zabezpieczającego kraj przed skutkami niedoboru gazu ziemnego (przerwaniem ciągłości dostaw).

Zgodnie bowiem z art. 5 Konstytucji *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.*

Nie ulega zatem wątpliwości, że również bezpieczeństwo energetyczne jest wartością konstytucyjną, ponieważ stanowi jedną z gwarancji niepodległości państwa, jego suwerenności

oraz bezpieczeństwa obywateli. Skoro w preambule do Konstytucji czytamy, że Konstytucja RP stanowi prawa podstawowe dla państwa, to konsekwencją tego powinno być stwierdzenie, że taką wartością podstawową jest również zapewnienie (prawo do) bezpieczeństwa energetycznego obywatelom i innym podmiotom włączonym w strukturę państwa.

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

Działania ignorujące konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, zwłaszcza teraz w obliczu dokonywanych zmian geopolitycznych, zagrożenia wojną, o której mówił sam Premier Rządu, oraz trwającymi działaniami zbrojnymi za naszą wschodnią granicą, nie mogą znaleźć mojej akceptacji. Za takie bowiem uważam możliwość udzielenia, w zasadzie niczym nieskrepowanej, uznaniowej zgody przez ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi na utrzymywanie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Za takie działania uważam również rezygnację z obowiązku zarezerwowania zdolności przesyłowych na zasadach ciągłych w punkcie wyjścia z systemu zagranicznego oraz punkcie wejścia do systemu krajowego, w wielkości umożliwiającej sprowadzenie całości tych zapasów do krajowego systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni. Doświadczenia kryzysu 2022 r., kiedy państwa UE ograniczały eksport środków ochrony zdrowia i każdy dbał o siebie, powinny być lekcją: jako państwo przyfrontowe, zagrożone militarnie, Polska nie może rezygnować z fizycznej obecności zapasów na własnym terytorium. To de facto rezygnacja z suwerenności w zarządzaniu bezpieczeństwem energetycznym, faworyzująca podmioty zagraniczne kosztem inwestycji w polską infrastrukturę.

Nie może bowiem schodzić z punktu widzenia fakt, że w przypadku kryzysów politycznych lub ograniczeń eksportowych w innych krajach, tylko krajowe zapasy dają gwarancję pełnej dostępności (wydania „tu i teraz”). Krajowe pojemności magazynowe są bezpośrednio połączone z krajowym systemem przesyłowym, co umożliwia natychmiastowe uruchomienie zapasów w sytuacjach kryzysowych. Magazynowanie gazu w Polsce ogranicza ryzyko ingerencji obcych organów administracyjnych w procesy logistyczne. Zapasy w kraju ograniczają możliwości wykorzystania krajowego gazu do potrzeb operacyjnych zagranicznego podmiotu przechowującego. Dlatego wzywam do dalszej pilnej budowy nowych

i rozbudowy już istniejących podziemnych magazynów paliw i gazu w naszym kraju. Kwestionowana ustawa nie tworzy bowiem zachęt ani obowiązków inwestycyjnych dla rozbudowy magazynów w Polsce.

Wyrażam przekonanie, że Wysoka Izba, dokonując powtórnie oceny przyjętych w zakwestionowanej ustawie rozwiązań, podzieli moje wątpliwości oraz uwzględni wskazane zastrzeżenia.

Karol Nawrocki