

Dawid Lewandowski

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0009-0007-3546-1068

D.Lewandowski@wpa.uz.zgora.pl

Odnawialne źródła energii a zasada solidarności w Unii Europejskiej*

Słowa kluczowe: solidarność, niezależność energetyczna, współpraca, Unia Europejska

Streszczenie. Artykuł dotyczy roli zasady solidarności w kształtowaniu wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Celem jest ukazanie, w jaki sposób solidarność – ujęta normatywnie i potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – wpływa na rozwój odnawialnych źródeł energii jako instrumentu integracji i bezpieczeństwa wspólnotowego. Analiza obejmuje wymiar prawny, aksjologiczny i instytucjonalny solidarności, wskazując jej znaczenie dla równoważenia suwerenności państw członkowskich z potrzebą współdziałania w ramach UE. Argumenty wskazują, że odnawialne źródła energii stanowią praktyczny wyraz solidarności europejskiej – łączącej bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój i wspólną odpowiedzialność za przyszłość.

Renewable energy sources and the principle of solidarity in the European Union

Keywords: solidarity, energy independence, cooperation, European Union

Summary. The article examines the role of the principle of solidarity in shaping the European Union's common energy policy. Its aim is to show how solidarity – defined normatively and confirmed in the case law of the Court of Justice of the European Union – influences the development of renewable energy sources as an instrument of integration and collective security. The analysis covers the legal, axiological, and institutional dimensions of solidarity, highlighting its importance in balancing the sovereignty of Member States with the need for cooperation within the Union. It is argued that renewable energy sources represent a practical expression of European solidarity – combining security, sustainable development, and shared responsibility for the future.

Wprowadzenie

Odnawialne źródła energii (OZE) stanowią współcześnie istotny element polityki zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej (UE). Ich znaczenie wynika zarówno z potrzeby przeciwdziałania zmianom klimatu, jak i z konieczności zapewnienia

* Artykuł stanowi poprawioną i uaktualnioną wersję referatu przedstawionego podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Prawnorzeczowe instrumenty ochrony i wzmocnienia inwestycji w odnawialne źródła energii (OZE)”, która odbyła się w Olsztynie 26-27 września 2025 r.

bezpieczeństwa energetycznego. OZE nie mają jedynie charakteru technologicznego czy gospodarczego – odgrywają również rolę instrumentu realizacji wartości wspólnotowych, takich jak solidarność, odpowiedzialność międzypokoleniowa oraz ochrona środowiska, co ujawnia ich wymiar normatywny i aksjologiczny.

Transformacja energetyczna należy do najważniejszych wyzwań stojących przed UE. Jest odpowiedzią na kryzys klimatyczny i geopolityczną niestabilność, zwłaszcza po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę¹. Proces ten unaoczniał skalę współzależności państw członkowskich w obszarze energii oraz potrzebę wspólnego reagowania na zagrożenia o charakterze transgranicznym. W tym kontekście wyjątkowego znaczenia nabiera właśnie zasada solidarności energetycznej, która zgodnie z art. 194 TFUE stanowi podstawę wspólnej polityki energetycznej. Solidarność w prawie UE ma wymiar normatywny i aksjologiczny. Z jednej strony nakłada na państwa i instytucje obowiązek współdziałania dla realizacji wspólnych celów, z drugiej – wyraża ideę wzajemnego wsparcia i odpowiedzialności. W energetyce zasada ta nabiera szczególnego znaczenia, gdyż rozwój OZE wymaga koordynacji działań, transferu technologii i współpracy między państwami o różnym potencjale i stopniu uzależnienia od paliw kopalnych.

Znaczenie solidarności energetycznej potwierdził TSUE w wyroku z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-848/19 P² (dotyczącej gazociągu OPAL), uznając ją za zasadę prawną, wiążącą zarówno Komisję Europejską, jak i państwa członkowskie. Orzeczenie to nadało solidarności energetycznej status samodzielnego kryterium oceny legalności działań podejmowanych w obszarze energetyki. Odtąd każde działanie w sferze infrastruktury energetycznej musi uwzględniać interesy innych państw wspólnoty³. Jak zauważa Konrad Zawodziński, sprawa OPAL ilustruje mechanizm wielopoziomowego stosowania prawa unijnego (*multi-level enforcement*), w ramach którego decyzje instytucji europejskich oddziałują na krajowe porządki prawne i odwrotnie. Z perspektywy teoretycznoprawnej solidarność należy postrzegać nie jako pojedynczy akt współpracy, lecz proces realizowany równolegle przez różne poziomy władzy – unijnej oraz krajowej – prowadzący do osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i stabilności systemu unijnego⁴. Tak rozumiana solidarność staje się elementem strukturalnym porządku prawnego UE, a nie jedynie reakcją na sytuacje kryzysowe. Odkrywanie aksjologicznych podstaw obowiązującego prawa stanowi istotny element refleksji

¹ Zob. L. Pińczak, *Wojna rosyjsko-ukraińska – kampania 2022 r. Przebieg i następstwa*, „Rocznik Strategiczny” 2023, nr 28, s. 382–407.

² Wyrok TSUE z 15.07.2021 r. w sprawie C-848/19 P Republika Federalna Niemiec przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej. ECLI identyfikator: ECLI:EU:C:2021:598.

³ K. Zawodziński, *Solidarność energetyczna jako ogólna zasada prawa Unii Europejskiej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 10(5), s. 34–35 i wskazana tam literatura.

⁴ *Ibidem*, s. 35–36.

naukowej nad systemem prawnym, w szczególności w odniesieniu do regulacji energetycznych, w których problematyka wartości nabiera kluczowego znaczenia dla kształtowania i rozwoju OZE⁵.

Zasada solidarności, choć w sposób szczególny ujawnia się w obszarze energetyki, ma wymiar ogólnosystemowy. Znajduje swoje umocowanie w przepisach prawa pierwotnego UE – w art. 2, art. 3 ust. 3 oraz art. 4 ust. 3 TUE, a także w art. 80 TFUE. Regulacje te ustanawiają obowiązek współdziałania państw członkowskich w duchu lojalności i wzajemnego wsparcia. W tym sensie solidarność ma charakter zarówno ogólny – przenikający cały porządek prawny UE – jak i szczegółowy, wyrażający się w poszczególnych politykach wspólnotowych, takich jak polityka energetyczna, migracyjna czy klimatyczna. W obszarze energetyki przybiera ona wymiar zarówno praktyczny (m.in. wspólne zarządzanie infrastrukturą i bezpieczeństwem dostaw), jak i aksjologiczny, odwołujący się do wspólnej odpowiedzialności za przyszłe pokolenia.

Rozwój OZE wpisuje się również w konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju, potwierdzoną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Stanowi przejaw solidarności społecznej, której art. 74 Konstytucji RP nadaje wymiar międzypokoleniowy i ekologiczny⁶. W tym sensie solidarność w obszarze energetyki nie ogranicza się do współdziałania państw członkowskich, lecz obejmuje również odpowiedzialność pokoleniową i społeczną, wynikającą z etycznego wymiaru prawa⁷. Powyższe uwarunkowania uzasadniają potrzebę pogłębionej analizy normatywnej i aksjologicznej zasady solidarności w kontekście transformacji energetycznej, opartej na analizie prawa pierwotnego UE, orzecznictwa sądów unijnych oraz dorobku doktryny prawniczej.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie zasady solidarności jako jednego z kluczowych fundamentów transformacji energetycznej w UE oraz wskazanie jej znaczenia dla rozwoju odnawialnych źródeł energii. Analiza koncentruje się na normatywnym i aksjologicznym wymiarze solidarności w prawie UE oraz na jej wpływie na relacje między interesem wspólnotowym a zakresem autonomii decyzyjnej państw członkowskich w obszarze energii. Przyjęta perspektywa pozwala traktować OZE nie tylko jako element polityki klimatycznej, lecz także jako praktyczny wyraz solidarności europejskiej, urzeczywistniającej się w strukturach prawnych i instytucjonalnych UE.

⁵ J. Zimmermann, *Przedmowa*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 17–22.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, Legalis.

⁷ R. Mędrzycki, *Odnawialne źródła energii w kontekście solidarności społecznej – wprowadzenie do problematyki*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8), s. 7.

1. Solidarność jako zasada prawa Unii Europejskiej

Solidarność w prawie UE nie jest jedynie pojęciem opisowym ani wartością etyczną, lecz stanowi wyzwanie interpretacyjne – ujawnia napięcie między wspólnymi wartościami a sposobem funkcjonowania instytucji unijnych. Nie wystarczy bowiem powtórzyć, że art. 194 TFUE ustanawia solidarność jako zasadę wspólnej polityki energetycznej. Znacznie istotniejsze jest pytanie, czym w istocie jest solidarność w strukturze prawa europejskiego – czy jest ona normą obowiązującą, czy raczej pozostaje tylko ideą; czy należy ją odczytywać jako wyraz aksjologicznej spójności systemu, czy raczej jako jego wewnętrzny imperatyw reagowania na kryzysy. Już samo wprowadzenie art. 194 TFUE można odczytać jako symptom głębszego procesu – instytucjonalizacji zaufania między państwami członkowskimi, które pomimo różnic gospodarczych i geopolitycznych uznały potrzebę wzajemnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo energetyczne. W tym sensie solidarność nie działa w relacji hierarchicznej między UE a państwami członkowskimi, lecz funkcjonuje jako mechanizm współzależności, który wzmacnia spójność i odporność wspólnoty. Przepis ten stanowi rozwinięcie wcześniejszego art. 122 TFUE, jednak jego doniosłość polega nie tyle na rozszerzeniu kompetencji, ile na przesunięciu akcentu – od zarządzania kryzysem do współodpowiedzialności za jego zapobieganie⁸. Nieprzypadkowo Jörg Gundel wiąże pojawienie się tego przepisu z doświadczeniem „energetycznego niepokoju” w Europie Środkowo-Wschodniej po zakłóceniach dostaw z Rosji. W tym ujęciu solidarność jawi się jako prawo reaktywne, powstające w odpowiedzi na konkretne lęki i zagrożenia, lecz zarazem nabierające charakteru trwałej normy⁹. To prawo zrodzone z potrzeby ochrony, ale rozwijające się w kierunku wspólnotowej etyki współdziałania.

Doktryna przez długi czas marginalizowała wymiar aksjologiczny tej zasady, skupiając się na jej znaczeniu kompetencyjnym. Analizowano, co UE może czynić w duchu solidarności, rzadziej pytając, co tak naprawdę z tego faktycznie wynika. Tymczasem, jak wskazuje orzecznictwo TSUE, solidarność nie jest deklaracją polityczną, lecz kryterium legalności działań – jej naruszenie podważa fundament wspólnotowego porządku prawnego. W wyroku w sprawie 128/78¹⁰ TSUE wyraźnie stwierdził, że złamanie obowiązku solidarności uderza „w samo źródło wspólnotowego porządku”¹¹. To niezwykle mocne stwierdzenie – pokazuje

⁸ K. Talus, *EU Energy Law and Policy. A Critical Account*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 281.

⁹ K. Zawodziński, *op. cit.*, s. 36 i wskazana tam literatura.

¹⁰ Wyrok TSUE z 7.02.1979 r. w sprawie 128/78 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1979:32.

¹¹ K. Zawodziński, *op. cit.*, s. 36 i wskazana tam literatura.

bowiem, że solidarność nie jest już jedną z zasad, lecz warunkiem możliwości istnienia wspólnoty jako porządku prawnego. Solidarność w UE jest zatem kategorią wielowymiarową – stanowi jednocześnie narzędzie i cel, zasadę i metodę, prawną powinność i moralny postulat. Jej normatywna treść wykracza poza relacje międzyinstytucjonalne – wkracza w przestrzeń etyki współodpowiedzialności, w której „interes wspólny” przestaje być pojęciem retorycznym, a staje się funkcją praktycznej współpracy. W tym sensie solidarność nie jest pojęciem politycznym, ale zasadą, która wprowadza wartości etyczne do porządku prawnego. Solidarność, jako zasada prawa UE, nie jest kategorią jednowymiarową. Jej treść rozciąga się pomiędzy dwiema skrajnościami – imperatywem działania i nakazem powstrzymania się od działania. W tym sensie można wskazać na jej pozytywny i negatywny wymiar. W aspekcie pozytywnym solidarność wymaga od państw członkowskich aktywnego zaangażowania na rzecz skuteczności prawa UE w ich wewnętrznych porządkach prawnych. Obejmuje to nie tylko obowiązek wiernego wykonywania zobowiązań traktatowych, lecz także tworzenie warunków sprzyjających realizacji celów wspólnotowych i ochronie praw wynikających z prawa unijnego. W wymiarze negatywnym natomiast solidarność przybiera postać zakazu działań, które mogłyby podważać skuteczność lub spójność prawa europejskiego. Można powiedzieć, że solidarność pełni tu funkcję ograniczającą suwerenność państw, wyznaczając granice ich swobody w imię dobra wspólnego¹². W tym miejscu ujawnia się napięcie między prawną powinnością a etycznym wymiarem solidarności. Jak wskazywał Dominik Lasok, solidarność ma charakter moralny – jest „regułą moralności międzynarodowej”, która wzmacnia siłę zobowiązań traktatowych. Takie ujęcie przywraca jej pierwotny sens – jako formy współodpowiedzialności za wspólnotę polityczną, która nie może istnieć bez minimum zaufania między jej uczestnikami¹³. Podobnie Cezary Mik postrzega solidarność jako strukturę współzależności, w której państwa członkowskie ponoszą współodpowiedzialność za utrzymanie wspólnoty interesów i wartości. Solidarność w tym znaczeniu staje się formą lojalności aksjologicznej – zobowiązaniem do troski o cele wspólnoty nawet wtedy, gdy nie przynoszą one doraźnych korzyści¹⁴. Nie sposób zatem zredukować solidarności do doraźnej reakcji na kryzys. Jak pokazuje praktyka unijna, obowiązek współdziałania w duchu solidarności uruchamia się również w codziennym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, chociażby w ramach swobód obywatelskich czy finansowych. Już Rzecznik Generalna Juliane Kokott wskazywała, że solidarność znajduje swój praktyczny wymiar w stosowaniu prawa unijnego, zwłaszcza

¹² W. Jedlecka, *Solidarność jako propozycja przezwyciężenia kryzysu w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 2, s. 629–633.

¹³ K. Zawodziński, *op. cit.*, s. 37 i wskazana tam literatura.

¹⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2009, s. 33.

w obszarze praw socjalnych i pobytowych obywateli państw członkowskich, które nakładają na państwa przyjmujące obowiązek finansowego i organizacyjnego współuczestnictwa w kosztach mobilności wewnątrzunijnej¹⁵. W tym ujęciu solidarność przestaje pełnić funkcję nadzwyczajnego środka reagowania na kryzysy, stając się trwałą zasadą organizującą wspólnotowe współdziałanie. Tak rozumiana solidarność przejawia się również w poszczególnych obszarach polityki unijnej – w szczególności w polityce azylowej i migracyjnej, finansowej, a w ostatnich latach także w energetycznej. Traktat z Lizbony potwierdził konstytucyjny (a nie tylko pragmatyczny) charakter solidarności jako filaru wspólnotowego systemu wartości; jej naruszenie godzi w aksjologiczną tożsamość UE. Jak słusznie zauważa Jarosław Sozański, wraz z Traktatem z Lizbony solidarność oderwała się od zasady lojalnej współpracy, z którą wcześniej była utożsamiana, uzyskując autonomiczny status zasady prawa pierwotnego. O ile lojalność opisuje sposób wykonywania kompetencji, o tyle solidarność odnosi się do ich sensu – do tego, w jakim celu w ogóle istnieje wspólnota prawna¹⁶.

W obszarze energetyki solidarność przybiera szczególnie wyraźną postać. Jolanta Ciechanowicz-McLean i Tomasz Bojar-Fijałkowski opisują ją jako kolaborację strukturalną i funkcjonalną – pierwsza wyraża się w uczestnictwie państw w procesach decyzyjnych i współfinansowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych, druga – w praktycznym dzieleniu się informacjami, wiedzą i zasobami¹⁷. W istocie jednak solidarność energetyczna nie może być ograniczona do instrumentu interwencyjnego, uruchamianego w sytuacjach kryzysowych. Jej prawdziwy sens polega na prewencji – na trosce o bezpieczeństwo dostaw i stabilność systemu energetycznego zanim kryzys nastąpi. W tym znaczeniu solidarność staje się kategorią epistemologiczną – wymaga myślenia wyprzedzającego, zdolności przewidywania ryzyka i współdzielenia odpowiedzialności za przyszłość. Redukowanie jej do prostego zakazu działań sprzecznych z celami traktatowymi oznaczałoby niezrozumienie jej konstytutywnego sensu. Solidarność nie jest jedynie formą samoograniczenia państwa, ale mechanizmem wytwarzania wspólnoty. Gdyby ograniczyć ją do biernego niewystępowania przeciwko interesowi wspólnemu, pozostałaby martwą deklaracją. Jej istota ujawnia się dopiero wtedy, gdy stanowi kryterium oceny decyzji instytucjonalnych – gdy pozwala sądownie badać, czy dany akt unijny został wydany z poszanowaniem interesów wszystkich uczestników wspólnoty.

Szczególnego znaczenia dla ustalenia normatywnego statusu zasady solidarności energetycznej nabral wyrok TSUE z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-848/19 P,

¹⁵ K. Zawodziński, *op. cit.*, s. 37 i wskazana tam literatura.

¹⁶ J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012, s. 224–231.

¹⁷ K. Zawodziński, *op. cit.*, s. 38 i wskazana tam literatura.

w którym oddalił on skargę kasacyjną wniesioną przez Republikę Federalną Niemiec od orzeczenia Sądu UE z 10 września 2019 r. (sprawa T-883/16¹⁸). Sprawa dotyczyła decyzji Komisji Europejskiej z 2016 r. [C(2016)6950 final¹⁹], wydanej po uzgodnieniu z niemieckim organem regulacyjnym *Bundesnetzagentur*²⁰, wprowadzającej zmiany w zasadach eksploatacji gazociągu OPAL – lądowego przedłużenia Nord Stream 1. Decyzja ta umożliwiała przedsiębiorstwu Gazprom niemal pełne wykorzystanie przepustowości gazociągu, co – w ocenie Polski – naruszało zasadę solidarności energetycznej i zagrażało bezpieczeństwu dostaw w Europie Środkowo-Wschodniej. TSUE, rozpatrując sprawę, przesądził, że solidarność energetyczna stanowi zasadę prawa o charakterze wiążącym, a nie jedynie polityczny postulat czy deklarację współpracy. W konsekwencji zasada ta podlega kontroli sądowej i może być samodzielnym kryterium oceny zgodności działań instytucji unijnych z traktatami. Tym samym TSUE nadał jej wymiar zarówno materialny, jak i proceduralny – nakazując, by decyzja podejmowana w dziedzinie energetyki uwzględniała konsekwencje dla interesów pozostałych państw członkowskich oraz dla wspólnego bezpieczeństwa energetycznego UE. Wyrok ten ma doniosłe znaczenie systemowe, ponieważ po raz pierwszy wprost wskazano, że solidarność w rozumieniu prawa UE pociąga za sobą konkretne obowiązki prawne po stronie państw członkowskich i instytucji unijnych. Jej naruszenie może uzasadniać nawet ograniczenie krajowej autonomii decyzyjnej, jeżeli wymaga tego ochrona wspólnego interesu UE. Co istotne, TSUE dokonał reinterpretacji relacji między solidarnością a zasadą lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE, uznając, że lojalna współpraca stanowi praktyczny wymiar solidarności, materializujący się w obowiązku wzajemnej pomocy, unikania działań zagrażających realizacji celów wspólnotowych oraz podejmowania pozytywnych inicjatyw w sytuacjach kryzysowych. W ten sposób solidarność została włączona w sam rdzeń struktury instytucjonalnej UE, stając się zasadą konstytutywną dla rozumienia wspólnoty jako porządku prawnego opartego na wzajemnym zaufaniu. Wyrok w sprawie OPAL pokazał, że każde działanie instytucji europejskich w sferze energetyki musi być prowadzone w duchu solidarności, co oznacza nie tylko formalne odwołanie się do art. 194 TFUE, lecz faktyczne zbadanie skutków decyzji dla całej wspólnoty. Solidarność energetyczna staje się zatem zasadą metanormatywną – nie tylko treścią, lecz również metodą interpretacji

¹⁸ Wyrok TSUE z 15.07.2021 r. w sprawie C-848/19 P Republika Federalna Niemiec przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2021:598.

¹⁹ Decyzja Komisji C(2016) 6950 final z 28.10.2016 r. w sprawie przeglądu warunków wyłączenia gazociągu OPAL, przyznanych na podstawie dyrektywy 2003/55/WE, spod zasad dotyczących dostępu stron trzecich do sieci oraz regulacji taryfowej.

²⁰ Zob. https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Home/home_node.html [data dostępu: 31.10.2025].

prawa²¹. Jej obecność wymusza szerokie, systemowe odczytanie art. 194 TFUE, w którym interes jednego państwa nie może być rozpatrywany w oderwaniu od dobra wspólnego UE.

W szerszym ujęciu aksjologicznym solidarność stanowi zasadę przenikającą nie tylko sferę energetyki, lecz cały system prawa UE. Jej instytucjonalne odzwierciedlenie odnaleźć można w licznych przepisach traktatowych i aktach prawa wtórnego, co potwierdza jej konstytucyjny charakter. Art. 67 ust. 2 TFUE nakłada na UE obowiązek prowadzenia wspólnej polityki azylowej, migracyjnej i granicznej, opartej na solidarności między państwami członkowskimi, włączając ją w logikę zarządzania wspólnymi dobrami i przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Podobny charakter ma art. 222 TFUE – tzw. klauzula solidarności – zobowiązujący państwa do wzajemnej pomocy w razie ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub innego poważnego zagrożenia. Przepis ten potwierdza, że solidarność ma nie tylko wymiar aksjologiczny, ale i operacyjny – wymaga wspólnego reagowania, w sytuacjach gdy zagrożone są dobra wspólnotowe²².

Na gruncie prawa energetycznego zasada ta znajduje odzwierciedlenie m.in. w dyrektywie 2009/73/WE dotyczącej rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Art. 6 odnosi się do solidarności regionalnej i dwustronnej, nakładając obowiązek współpracy i pomocy w razie zakłóceń dostaw. Ust. 2 lit. b wprowadza element prewencji – nakazuje uwzględniać potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa dostaw jeszcze przed ich wystąpieniem. Z kolei art. 36, dotyczący tzw. zwolnień regulacyjnych dla inwestycji infrastrukturalnych, ujawnia proceduralny wymiar solidarności – decyzje muszą uwzględniać nie tylko interes inwestora, lecz także konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego i konkurencji w całej UE.

Na uwagę zasługuje również art. 296 akapit 2 TFUE, który nakłada na instytucje UE obowiązek uzasadniania aktów prawnych w świetle skutków dla innych państw i wspólnego interesu. Brak takiej analizy podważa aksjologiczną legitymizację decyzji, bo ignoruje wymiar wspólnotowej odpowiedzialności. Te regulacje tworzą spójną sieć, w której solidarność przenika poziomy materialny, proceduralny i aksjologiczny prawa UE²³. W tym sensie stanowi nie tylko granicę działań, lecz także metodę ich interpretacji i uzasadniania – co potwierdził TSUE, odwołując się do niej w sprawie OPAL jako do kryterium legalności decyzji Komisji i fundamentu porządku prawnego UE.

²¹ I. Wróbel, *Zasada solidarności między państwami członkowskimi w prawie Unii Europejskiej. Zmierzch czy renesans*, „Przegląd Zachodni” 2019, nr 2, s. 44–45.

²² A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna*, cz. I, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 2009/8/4-12, s. 9.

²³ T. Kowalewski, J.K. Kowalewska, *Od solidarności do dobra wspólnego – koherentność zasad życia społecznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 4(47), s. 252–254.

2. Odnawialne źródła energii w regulacjach unijnych

Na tle współczesnej debaty o transformacji energetycznej pojęcie OZE jawi się jako oczywiste – tak bardzo, że rzadko staje się przedmiotem rzeczywistej refleksji. W dyskursie publicznym funkcjonuje niczym aksjomat, którego nie sposób kwestionować. Posługują się nim prawodawcy, eksperci i instytucje, czyniąc zeń termin o pozornie jednoznacznym znaczeniu – jakby samo jego brzmienie gwarantowało ekologiczność i moralną słuszość działań. Tymczasem pojęcie OZE jest wielowarstwowe – oznacza jednocześnie zjawisko fizyczne, a także kategorię prawną.

Zgodnie z prawem polskim OZE to takie, które ulegają naturalnemu odtworzeniu w krótkim czasie. Ustawa o OZE wymienia szeroki katalog: energię wiatru, słońca, wody, geotermalną, a także biomasę, biogaz i biopłyny. Co znamienne, te ostatnie – uznane w prawie krajowym za odnawialne – nie zawsze mają taki status w prawie unijnym. Wspólnotowy standard ekologiczności wymyka się zatem prostym definicjom, stawiając na konstrukcję dynamiczną²⁴.

Definicja ustawowa ma charakter czysto deskryptywny – nie wprowadza hierarchii między źródłami odnawialnymi a konwencjonalnymi. W praktyce OZE zyskują z góry pozytywne znaczenie, jakby ich wartość była oczywista i nie wymagała weryfikacji. W prawodawstwie i literaturze utrwaliło się przekonanie, że odnawialność jest synonimem dobra środowiskowego. Takie ujęcie prowadzi do nadmiernego uproszczenia, w którym refleksja prawna i ekologiczna oddala się od konkretnych uwarunkowań poszczególnych technologii, a przez to nie oddaje pełni ich skutków. W istocie bowiem OZE nie stanowią jednorodnej kategorii. Łączy je idea powrotu do natury, lecz dzieli praktyka ich funkcjonowania. Biomasa, biogaz czy energia wodna podlegają zupełnie innym uwarunkowaniom niż fotowoltaika czy elektrownie wiatrowe. Każde z tych źródeł funkcjonuje w innych uwarunkowaniach technologicznych, ekonomicznych i środowiskowych, co pociąga za sobą różne ograniczenia. Jak słusznie zauważył Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)²⁵, biomasa – w przeciwieństwie do energii słonecznej – jest zasobem ograniczonym²⁶. Jej masowa eksploatacja prowadzi do rywalizacji o powierzchnię między produkcją energii a wytwarzaniem żywności i ochroną bioróżnorodności. W skrajnych przypadkach rozwój plantacji bioenergetycznych skutkuje zaorowaniem łąk, wycinką lasów, intensyfikacją gospodarki rolnej i – paradoksalnie –

²⁴ R. Mędrzycki, *op. cit.*, s. 7-8.

²⁵ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych COM(2008) 19 wersja ostateczna – 2008/0016 (COD) (Dz.Urz. UE 2009/C 077/12), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008AE1511> [data dostępu: 31.10.2025].

²⁶ *Ibidem*, s. 8-9.

wzrostem emisji gazów cieplarnianych. W rezultacie to, co miało chronić klimat, może przyczyniać się do jego dalszej destabilizacji²⁷.

W tym kontekście nie sposób pominąć unijnego wymiaru regulacyjnego, który w ostatnich latach przeszedł znaczącą ewolucję. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. dotycząca promowania wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych (tzw. dyrektywa RED II²⁸), a następnie jej nowelizacja – dyrektywa (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. (znana jako RED III²⁹) – stanowią dziś kluczowe ogniwo wspólnotowej polityki energetycznej. Nowelizacja ta nie tylko aktualizuje cele udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii, ale również redefiniuje relacje pomiędzy bezpieczeństwem energetycznym, efektywnością gospodarczą a ochroną klimatu. Dyrektywy RED II i RED III kreślą spójny model integracji OZE z rynkiem wewnętrznym, akcentując znaczenie stabilności dostaw, rozwoju technologii magazynowania energii oraz stopniowej dekarbonizacji sektorów transportowego i przemysłowego. W tym sensie prawo unijne odchodzi od traktowania OZE jako alternatywy wobec źródeł konwencjonalnych – ujmując je natomiast jako fundament przyszłej struktury energetycznej UE, opartej na solidarności technologicznej i odpowiedzialności środowiskowej.

Takie ujęcie wskazuje, że pojęcie OZE nie stanowi oczywistej gwarancji ekologiczności, lecz wymaga pogłębionej analizy, rozróżniania i krytycznej oceny skutków. Nie sposób bowiem traktować energii odnawialnej jako jednorodnej kategorii, skoro jej różne formy pozostają w ciągłym napięciu między przyrodniczym odtworzeniem a technologiczną eksploatacją. Co więcej, sam akt prawny, który te źródła wymienia, nie przesądza, które z nich rzeczywiście są zrównoważone, a które jedynie przenoszą koszty środowiskowe w inne miejsce – przestrzenne lub czasowe.

Pomimo tych zastrzeżeń dokumenty unijne przypisują OZE cztery podstawowe wektory pozytywnego oddziaływania. Po pierwsze, mają one sprzyjać ochronie klimatu poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych. Po drugie, rozwój sektora OZE ma tworzyć miejsca pracy – zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw – a tym samym wspierać gospodarkę realną. Po trzecie, OZE zwiększają bezpieczeństwo dostaw, redukując zależność od surowców importowanych. Po czwarte, stymulują postęp technologiczny i innowacje, które stają się kataliza-

²⁷ J. Bukowska, A. Bator, A. Borek, *Prawne problemy wykorzystywania biomasy w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2023, nr 2, s. 47-73.

²⁸ Dz.U. UE L. z 2018 r., nr 328, s. 82 z późn. zm.

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652, Dz.U. UE L. z 2023 r. poz. 2413 z późn. zm.

torem nowego modelu gospodarki opartej na wiedzy i zrównoważeniu. W ten sposób OZE przestają być wyłącznie instrumentem polityki klimatycznej, a stają się elementem nowego paradygmatu bezpieczeństwa. Ich potencjał rozciąga się od stabilizacji systemów energetycznych po sferę bezpieczeństwa militarnego – w sytuacjach kryzysowych, katastrof naturalnych czy konfliktów hybrydowych zdecentralizowane źródła energii mogą stanowić rezerwę mocy i gwarancję niezależności infrastrukturalnej państwa. Tym samym budują one bezpieczeństwo nie tylko w wymiarze teraźniejszym, lecz również przyszłym, odpowiadając na konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska i zdrowia obywateli (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP). Trudno nie dostrzec, że rozwój OZE stanowi przejaw długofalowej polityki odpowiedzialności – zarówno wobec przestrzeni, w której żyjemy, jak i wobec przyszłych pokoleń, które dopiero będą z niej korzystać. Zaniechanie tej transformacji nie oznaczałoby jedynie zatrzymania postępu, ale byłoby wyrazem rezygnacji z troski o dobro wspólne.

3. Solidarność energetyczna a rozwój OZE

Zanim określimy, czym solidarność powinna być w obszarze energetyki, należy przypomnieć, czym była dotychczas i dlaczego stała się kategorią prawną, a nie jedynie postulatem politycznym. Powstaje przy tym pytanie, czy pojawiła się ona w unijnym prawie energetycznym jako wyraz dobrej woli, czy raczej jako reakcja na doświadczenie bezzradności wobec kryzysów.

Rok 2009 przyniósł lekcję, której nie dało się zignorować. Przerwane dostawy gazu pokazały, że stabilność europejskiego rynku energii miała charakter warunkowy. Jednocześnie wejście w życie Traktatu z Lizbony nadało energetyce odrębny tytuł traktatowy, wprowadzając pojęciowe i normatywne ramy dla ujmowania współzależności jako elementu strukturalnego integracji europejskiej³⁰. Praktyka wyprzedziła teorię. Zanim zdążyliśmy zbudować system, kryzys ujawnił jego potrzebę. Co to oznaczało? Że bezpieczeństwo dostaw nie jest czynnikiem zewnętrznym wobec rynku, lecz jego warunkiem podstawowym. Że liberalizacja bez wspólnej zdolności reagowania na ryzyko produkowała iluzję efektywności. Że państwa członkowskie – różne geograficznie, infrastrukturalnie i politycznie – muszą nauczyć się myśleć o energii w kategoriach dóbr współdzielonych³¹. To właśnie wtedy zaczęła się kształtować logika wspólnotowego działania – skoro

³⁰ J. Dyduch, *Unijna polityka energetyczna obszarem polsko-niemieckiej współpracy czy rywalizacji?*, [w:] *Polska – Niemcy – Unia Europejska: razem czy osobno?*, red. T. Marcinkowski, Z. Czachór, Warszawa 2017, s. 196.

³¹ B. Nowak, *Różne podejścia jeden cel. W stronę wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec bezpieczeństwa energetycznego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 42.

ryzyko miało charakter transgraniczny, również odpowiedź musiała mieć wymiar wspólnotowy³².

W latach 2009–2016 toczyła się intensywna dyskusja nad tym, w jaki sposób pogodzić liberalizację rynku energii z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw oraz realizacją polityki klimatycznej. W tle widać było klasyczny dylemat metody – czy pierwszeństwo ma komercjalizacja i konkurencja, czy planowanie i prewencja? Odpowiedź wskazywała, że oba wymiary muszą współistnieć, gdyż w energetyce wydajność pozbawiona odporności prowadzi jedynie do krótkotrwałej równowagi między kryzysami. Na tym tle OZE nie były jedynie elementem polityki zielonej transformacji, lecz narzędziem porządkowania współzależności³³. Ich rozwój – czytany równolegle z budową rynku wewnętrznego i rodzącą się Unią Energetyczną – pełnił funkcję podwójną. Po pierwsze, dywersyfikował portfel źródeł, a więc zmniejszał wrażliwość systemu na szoki podażowe. Po drugie, zmuszał do nowych form współpracy – transgranicznych inwestycji sieciowych, mechanizmów wsparcia, wspólnych reguł kwalifikacji i rozliczeń. Innymi słowy OZE stały się przestrzenią, w której idea solidarności znalazła praktyczne zastosowanie i instytucjonalny wymiar³⁴. Równocześnie ujawniła się asymetria interesów; różnice w strukturze popytu, zależności importowej i potencjale OZE sprawiały, że państwa członkowskie definiowały bezpieczeństwo energetyczne w odmienny sposób, co utrudniało koordynację polityk i ujawniało znaczenie solidarności. Czy da się z tej mozaiki złożyć wspólną strategię? Integracja energetyczna postępowała nie przez znalezienie konsensusu między sprzecznymi interesami, lecz przez ich stopniowe przekształcanie w nowy wymiar wspólnotowego działania. Zamiast równo dzielić koszty i korzyści tu i teraz, tworzone zasady, które z czasem miały przeobrazić logikę działania – tak by współpraca stawiała się bardziej racjonalna niż samotne trwanie przy własnych zasobach. W tym okresie solidarność energetyczna przestała być jedynie deklaracją, a zaczęła przybierać postać realnych mechanizmów współzależności. W wersji negatywnej – zakazywała działań, które podważają spójność i bezpieczeństwo wspólnoty. Natomiast w pozytywnym ujęciu solidarność przekładała się na obowiązek wspólnego rozwijania infrastruktury, wymiany informacji, koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych oraz wspierania transformacji energetycznej ograniczającej ryzyko systemowe. OZE w tej strukturze nie były przywilejem, lecz instrumentem minimalizacji wspólnego ryzyka: technologicznego

³² *Ibidem*, s. 196.

³³ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652, Dz.U. UE L. z 2023 r. poz. 2413 z późn. zm.

³⁴ S. Padgett, *Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalising Interdependence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, nr 49(5), s. 1065–1087.

(dywersyfikacja), rynkowego (nowe modele konkurencji) i politycznego (mniejsza podatność na presję dostawców).

Z tej perspektywy łatwiej zrozumieć dzisiejsze przesunięcie akcentów, od traktowania OZE jako alternatywy wobec źródeł konwencjonalnych ku pojmowaniu ich jako podstawy europejskiej odporności energetycznej. Nie dlatego, że są bezproblemowe – przeciwnie, wymagają złożonych mechanizmów regulacyjnych i inwestycyjnych – lecz dlatego, że uczą współdziałania w ramach wspólnego systemu. Solidarność nie jest więc przeciwstawą dla suwerenności, ale jej warunkiem, tzn. umożliwia realną sprawczość tam, gdzie samotność oznaczałaby jedynie kosztowną obronę *status quo*.

Złożoność europejskiej integracji energetycznej ujawnia, że solidarność w tym obszarze nie jest stanem danym raz na zawsze, lecz procesem równoważenia napięć między logiką rynku a logiką bezpieczeństwa. Zważywszy na ściśle powiązania między energią a suwerennością państw, pełna liberalizacja sektora oznaczałaby przekazanie części kompetencji decyzyjnych prywatnym podmiotom, których interes nie zawsze pokrywa się z interesem publicznym. Z drugiej strony, utrzymywanie dominującej roli państwa groziłoby upolitycznieniem sektora i spadkiem jego efektywności. W tym układzie solidarność energetyczna ujawnia się jako trzeci sposób myślenia – nie neguje rynku ani państwa, lecz tworzy pomiędzy nimi sieć wzajemnych zobowiązań i współodpowiedzialności. OZE stały się w tym kontekście narzędziem przekraczania klasycznych granic między państwową kontrolą a mechanizmami rynkowymi. Ich rozwój wymaga bowiem zarówno planowania i koordynacji publicznej, jak i udziału prywatnego kapitału, technologii i innowacji³⁵. W rezultacie OZE pełnią funkcję łączącą – pozwalają utrzymać równowagę pomiędzy bezpieczeństwem a konkurencyjnością, pomiędzy niezależnością energetyczną a współzależnością gospodarczą.

Nieprzypadkowo zatem proces wspólnotowego regulowania energetyki przebiega nierównomiernie. W wymiarze wewnętrznym coraz większą rolę odgrywa metoda wspólnotowa, oparta na współdzieleniu kompetencji i wspólnych celach środowiskowych. W wymiarze zewnętrznym natomiast dominują wciąż decyzje międzyrządowe, co pokazuje, że solidarność europejska rozwija się szybciej tam, gdzie dotyczy wspólnych wartości, a wolniej tam, gdzie w grę wchodzi interesy geopolityczne. Jednak nawet ta asymetria staje się przestrzenią uczenia się – państwa członkowskie, kierując się kalkulacją ryzyka, coraz częściej dochodzą do wniosku, że pozostanie poza strukturami współpracy oznacza większą stratę niż uczestnictwo w niepełnej, ale rozwijającej się wspólnotie energetycznej. Z tego punktu widzenia solidarność nie jest już jedynie moralnym postulatem, ale praktyką zarządzania

³⁵ B. Nowak, *op. cit.*, s. 42.

współzależnością. Włączanie OZE do wspólnotowego systemu energetycznego symbolizuje przejście od solidarności deklaratywnej do solidarności funkcjonalnej – takiej, która materializuje się w infrastrukturze, mechanizmach finansowych i prawie unijnym. Choć proces integracji energetycznej pozostaje niedokończony, to właśnie w obszarze OZE widać najbardziej dojrzałą formę wspólnotowego działania: solidarność rozumianą nie jako wyrównywanie różnic, lecz jako współodpowiedzialność za wspólne zasoby, bezpieczeństwo i przyszłość.

Wnioski

Analiza prowadzi do wniosku, że solidarność energetyczna stanowi zasadę o charakterze normatywnym, kształtującą relacje między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Jej znaczenie wykracza poza wymiar polityczny – stanowi fundament wspólnotowego porządku prawnego, umożliwiającego równoważenie interesów poszczególnych państw członkowskich i interesu wspólnego. OZE stanowią praktyczny wyraz tej zasady. Ich rozwój łączy wymogi bezpieczeństwa z celami zrównoważonego rozwoju, tworząc przestrzeń współpracy technologicznej, inwestycyjnej i regulacyjnej. Jak argumentowano w niniejszym opracowaniu, OZE są nie tylko elementem transformacji energetycznej, lecz także narzędziem integracji europejskiej i wzmocnienia odporności wspólnoty. Proces ten pozostaje otwarty. Solidarność rozwija się szybciej w wymiarze wewnętrznym, w którym opiera się na wspólnych wartościach i instytucjonalnych mechanizmach współdziałania, niż w wymiarze zewnętrznym, wciąż zdominowanym przez indywidualne interesy państw członkowskich. Jednakże jak podkreślono, to właśnie w tym napięciu ujawnia się jej sens – jako praktyki równoważenia suwerenności i współodpowiedzialności. Solidarność energetyczna nie jest więc celem sama w sobie, lecz metodą działania UE. Umożliwia budowę porządku opartego na wzajemnym zaufaniu i współdzieleniu ryzyka, w którym bezpieczeństwo staje się wspólnym dobrem, a nie przedmiotem rywalizacji.

Literatura

- Bukowska J., Bator A., Borek A., *Prawne problemy wykorzystywania biomasy w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2023, nr 2.
- Dyduch J., *Unijna polityka energetyczna obszarem polsko-niemieckiej współpracy czy rywalizacji?*, [w:] *Polska – Niemcy – Unia Europejska: razem czy osobno?*, red. T. Marcinkowski, Z. Czachór, Warszawa 2017.
- Jedlecka W., *Solidarność jako propozycja przezwyciężenia kryzysu w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 2.
- Kowalewski T., Kowalewska J.K., *Od solidarności do dobra wspólnego – koherentność zasad życia społecznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 4(47).

- Mędrzycki R., *Odnawialne źródła energii w kontekście solidarności społecznej – wprowadzenie do problematyki*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8).
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2009.
- Nowak B., *Różne podejścia jeden cel. W stronę wspólnego stanowiska Unii Europejskiej wobec bezpieczeństwa energetycznego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1.
- Padgett S., *Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalising Interdependence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, nr 49(5).
- Pińczak L., *Wojna rosyjsko-ukraińska – kampania 2022 r. Przebieg i następstwa*, „Rocznik Strategiczny” 2023, nr 28.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012.
- Talus K., *EU Energy Law and Policy. A Critical Account*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Von Bogdandy A., *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna, część. I*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009/8/4-12, nr 2009/8.
- Wróbel I., *Zasada solidarności między państwami członkowskimi w prawie Unii Europejskiej. Zmierzch czy renesans*, „Przegląd Zachodni” 2019, nr 2.
- Zawodziński K., *Solidarność energetyczna jako ogólna zasada prawa Unii Europejskiej*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 10(5).
- Zimmermann J., *Przedmowa*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.