

Wpływ statusu prawnego operatorów systemów przesyłowych na integrację wewnętrznego rynku energii na przykładzie polskiego operatora elektroenergetycznego systemu przesyłowego

Paweł Hauke

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: 331490@uwr.edu.pl

ORCID: [0009-0002-5433-4391](https://orcid.org/0009-0002-5433-4391)

© 2026 Paweł Hauke

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji dostępna jest online na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Hauke, P. (2026). Wpływ statusu prawnego operatorów systemów przesyłowych na integrację wewnętrznego rynku energii na przykładzie polskiego operatora elektroenergetycznego systemu przesyłowego. *Ekonomia XXI Wieku*, 29, 31-40.

DOI: [10.15611/e21.2026.04](https://doi.org/10.15611/e21.2026.04)

JEL: K23

Streszczenie

Cel: Cel artykułu stanowi wykazanie znaczenia połączeń międzysystemowych dla funkcjonowania i dalszej integracji wewnętrznego rynku energii oraz dokonanie analizy wpływu statusu prawnego operatorów elektroenergetycznych systemów przesyłowych na integrację wewnętrznego rynku energii.

Metodyka: Artykuł został przygotowany przy wykorzystaniu metody prawno-dogmatycznej.

Wyniki: Integracja wewnętrznego rynku energii zapewnia liczne korzyści jego uczestnikom, prowadząc do wzrostu bezpieczeństwa dostaw energii oraz osiągnięcia konwergencji cen. Umożliwia także efektywne wykorzystywanie energii pozyskiwanej z OZE, których udział w miksie energetycznym UE stale wzrasta. Pomimo tego, integracja rynku przebiega wolniej, niż pierwotnie zakładano, przede wszystkim ze względu na niewystarczającą przepustowość istniejących połączeń międzysystemowych, których budowa i rozwój należy do obowiązków OSP. Analiza statusu prawnego polskiego operatora elektroenergetycznego systemu przesyłowego wykazała, że istotne przeszkody ograniczające inwestycje w połączenia międzysystemowe na terenie Polski stanowią funkcjonowanie polskiego OSP w warunkach monopolu prawnego, obejmującego budowę oraz eksploatację połączeń międzysystemowych, a także wadliwy rozdział własnościowy niezapewniający pełnej niezależności operatora od innych podmiotów działających na krajowym rynku energii.

Implikacje i rekomendacje: Konieczne wydaje się dostosowanie krajowych przepisów do aktualnych potrzeb i wyzwań rynku wewnętrznego oraz ukształtowanie ich w taki sposób, by w większym stopniu wspierały inwestycje w połączenia międzysystemowe. Powinno to nastąpić przede wszystkim poprzez rezygnację z monopolu OSP, co umożliwi niezależnym inwestorom dokonywanie inwestycji w połączenia międzysystemowe oraz wykonywanie na nich funkcji operatora, a także poprzez ograniczenie udziału Skarbu Państwa w strukturze własnościowej przedsiębiorstw polskiego rynku energii.

Oryginalność/wartość: Publikacja stanowi krytyczne spojrzenie na polską regulację sektora energetycznego pod kątem jej skuteczności w realizacji celów ogólnoeuropejskich oraz narodowych. Wobec trwającego kryzysu energetycznego, wykazana w niniejszym artykule konieczność dokonania zmian w prawie mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego pozostaje szczególnie aktualna.

Słowa kluczowe: połączenia międzysystemowe, operator systemu przesyłowego, wewnętrzny rynek energii, unbundling

1. Wprowadzenie

Zapoczątkowany w latach 90. XX wieku proces tworzenia wewnętrznego rynku energii Unii Europejskiej trwa do dziś, a zapewnienie jego funkcjonowania stanowi fundamentalny cel europejskiej polityki energetycznej (Lissoń, 2020, s. 589). Regulacja wewnętrznego rynku energii w coraz większym stopniu koncentruje się na dalszej integracji poprzez rozwój wymiany międzysystemowej (Koryś i Jesień, 2018), która możliwa jest jedynie przy istnieniu rozbudowanej i wydajnej sieci połączeń międzysystemowych (tzw. interkonektorów). Każde państwo członkowskie Unii Europejskiej było zobowiązane do 2020 r. osiągnąć poziom elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych (w kierunku importu albo eksportu) w wysokości co najmniej 10% oraz do 2030 r. w wysokości co najmniej 15% (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r..., art. 4 lit. d pkt 1). Polska jako jedno z ośmiu państw członkowskich nie osiągnęła wyznaczonego celu w 2020 r. (Komisja Europejska, 2020). W 2025 r. przepustowość polskich interkonektorów (w kierunku importu) w stosunku do szczytowego zapotrzebowania na energię elektryczną wynosiła jedynie ok. 12%, co stanowi najniższą wartość w Unii Europejskiej (Czyżak, 2025). Niewielka przepustowość interkonektorów łączących polską sieć przesyłową z sieciami przesyłowymi państw sąsiadujących ogranicza integrację w ramach rynku wewnętrznego, tym samym znacząco obniżając bezpieczeństwo energetyczne państwa. Próbuąc wskazać przyczyny takiego stanu rzeczy, należy przeanalizować status polskiego operatora elektroenergetycznego systemu przesyłowego (OSP), funkcjonującego na rynku krajowym w warunkach monopolu, rozciągającego się także na wspomniane połączenia międzysystemowe.

Cel niniejszego artykułu stanowi wykazanie znaczenia połączeń międzysystemowych dla funkcjonowania i dalszej integracji wewnętrznego rynku energii oraz dokonanie analizy wpływu statusu prawnego operatorów elektroenergetycznych systemów przesyłowych na integrację wewnętrznego rynku energii. Analiza zostanie dokonana na przykładzie polskiego OSP, jako że Polska jest współcześnie krajem o najniższym poziomie połączeń międzysystemowych w Unii Europejskiej.

2. Znaczenie połączeń międzysystemowych dla wewnętrznego rynku energii

Począwszy od przyjęcia dyrektyw tzw. pierwszego pakietu energetycznego (Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r...; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/30/WE z dnia 22 czerwca 1998 r...)¹, państwa członkowskie podejmowały, pod wpływem prawa wspólnotowego, działania dążące do urzeczywistnienia wewnętrznego rynku energii, koncentrujące się

¹ Integracja rynku wewnętrznego gazu ziemnego pozostaje poza ramami niniejszego artykułu.

pierwotnie na liberalizacji krajowych rynków energii. Współcześnie wiodącym celem w ramach wewnętrznego rynku energii stało się zintegrowanie rynków krajowych w ramach tzw. jednolitego rynku energii Unii Europejskiej (ACER, 2022). W rezultacie integracji powinno nastąpić zwiększenie konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi z poszczególnych państw członkowskich, co z kolei ma spowodować zwiększenie wydajności unijnego rynku energetycznego oraz przyczynić się do bardziej konkurencyjnych cen i wyższych standardów usług, a także bezpieczeństwa i stabilności dostaw energii (Lissoń, 2020, s. 610). Integracja między krajowymi rynkami energii nie może jednakże zostać osiągnięta bez rozwiniętej i wydajnej sieci połączeń międzysystemowych, umożliwiających wymianę energii między sąsiadującymi państwami. Wynika to z faktu, iż wspólny rynek energii elektrycznej wymaga „fizycznego przemieszczania” energii za pomocą sieci przesyłowych eksploatowanych przez krajowych OSP (Radziński, 2015, s. 76).

Istotne znaczenie połączeń międzysystemowych dla integracji rynku energii podkreślone zostało w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (t.j. Dz.U. L 158). Jak wskazano w motywie 27 jego preambuły: „Nieskoordynowane ograniczanie zdolności przesyłowych połączeń wzajemnych coraz bardziej ogranicza wymianę energii elektrycznej między państwami członkowskimi oraz stało się poważną przeszkodą dla rozwoju funkcjonującego rynku wewnętrznego energii elektrycznej”. Operatorzy systemów przesyłowych na mocy art. 16 ust. 4 rozporządzenia 2019/943 mają prawny obowiązek udostępnienia na rynku maksymalnego poziomu zdolności połączeń wzajemnych, gdyż jest to niezbędne do dalszej integracji unijnych rynków energii elektrycznej i osiągnięcia konwergencji cen. Nawet w przypadku połączenia rynków krajowych konwergencja cen może nie zostać osiągnięta, jeżeli handel transgraniczny będzie utrudniony ze względu na ograniczenia przesyłowe na poziomie sieci elektroenergetycznych (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2023). W sektorze energetycznym bowiem (jak również w innych sektorach sieciowych) ramy rynku wyznaczane są nie tylko przez regulacje, ale także przez techniczne ograniczenia sieci (Koryś i Jesień, 2018).

Tworzenie nowych połączeń międzysystemowych stanowi ponadto wyraz zasady solidarności między państwami członkowskimi, o której mowa w art. 122 oraz art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Połączenia międzysystemowe umożliwiają wzajemną pomoc w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, takich jak niespodziewane ograniczenia w dostawach energii (Krzykowski, 2022, s. 155). Tym samym w istotny sposób zwiększają one bezpieczeństwo dostaw energii w państwach członkowskich, co stanowi cel europejskiej polityki energetycznej, wskazany w art. 194 ust. 1 lit. b TFUE, a także cel krajowej regulacji sektora energetycznego, wskazany w art. 1 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.). W ostatnich latach połączenia międzysystemowe znacząco przyczyniły się do wzrostu bezpieczeństwa, zapobiegając przerwom w dostawach energii, między innymi podczas awarii, które wystąpiły w Polsce w 2020 oraz 2021 r. (Czyżak, 2025). Szczególnie istotną rolę odegrały jednak podczas największego we współczesnej historii Europy blackoutu, który dotknął Hiszpanię i Portugalię 28 kwietnia 2025 r., a w wyniku którego dostęp do energii elektrycznej utraciło ok. 60 mln osób. Połączenia międzysystemowe pozwoliły przywrócić funkcjonowanie sieci w ciągu 16 godzin. Przy istnieniu większej liczby połączeń międzysystemowych reakcja mogłaby być prawdopodobnie szybsza, jednakże ze względu na czynniki geograficzne sieć przesyłowa Półwyspu Iberyjskiego jest w niewielkim stopniu połączona z siecią europejską (istnieją jedynie połączenia międzysystemowe z Francją i Marokiem) (Czyżak, 2025).

Połączenia międzysystemowe są istotne także w kontekście wzrostu znaczenia odnawialnych źródeł energii (OZE) w miksie energetycznym UE (Eurostat, 2023). Pozyskiwanie energii z OZE, stanowiących mniej stabilne źródła energii, cechuje się bowiem znaczną zmiennością mocy wytwórczej. Jak wskazano w motywie 8 preambuły Rozporządzenia 2019/943: „Większa integracja rynku i przechodzenie na wytwarzanie energii elektrycznej z mniej stabilnych źródeł wymaga większych wysiłków w zakresie koordynowania krajowej polityki energetycznej z krajami sąsiadującymi oraz wykorzystywania szans wynikających z transgranicznego obrotu energią elektryczną”. Ponadto OZE usytuowane są niejednokrotnie z dala od odbiorców (Krzykowski, 2022, s. 159), a więc przesył pozyskanej z nich energii

w większym stopniu obciąża sieć przesyłową. Z tych także względów istniejące plany rozbudowy infrastruktury pozyskiwania energii z obszarów morskich wymagają, dla swej skuteczności, dalszych inwestycji w połączenia międzysystemowe (Rumpf, 2023, s. 171-172).

Szereg wskazanych czynników uzasadnia dążenia na poziomie unijnym do dalszej integracji wewnętrznego rynku energii i potwierdza istotność połączeń międzysystemowych dla osiągnięcia tego celu. Potrzeba dalszego rozwoju interkonektorów została dostrzeżona również w opublikowanym w 2023 r. dziesięcioletnim planie rozwoju sieci (Entso-e, 2023), w którym wskazano na konieczność zwiększenia zdolności przesyłowej połączeń międzysystemowych o 64 GW do 2030 r. (o 55% w stosunku do 2025 r.) oraz o 88 GW do 2040 r. (o 75% w stosunku do 2025 r.). Jednakże pomimo postępów w kierunku integracji rynku energii, od lat przebiega ona wolniej, niż pierwotnie zakładano. Aktualny poziom integracji nie doprowadził do osiągnięcia transgranicznej konwergencji cen, a dostępna zdolność przesyłowa połączeń międzysystemowych nie wzrosła istotnie w ostatnich latach (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2023).

Próbując wskazać przyczyny niewystarczającego poziomu integracji wewnętrznego rynku energii oraz powolnego rozwoju połączeń międzysystemowych, należy przeanalizować uregulowania prawne dotyczące operatorów systemów przesyłowych, jako że to na tych podmiotach spoczywa obowiązek wspierania rozwoju połączeń międzysystemowych (Grzegorzczak, 2012b, s. 54-55).

3. Monopol prawny polskiego OSP w kontekście integracji rynku energii

W literaturze wskazuje się, że jednym z decydujących czynników mających negatywny wpływ na proces dalszej integracji wewnętrznego rynku energii jest funkcjonowanie OSP państw członkowskich w warunkach monopolu prawnego, rozciągającego się także na połączenia międzysystemowe (Rumpf, 2023, s. 185). Również prawo polskie w art. 9h ust. 2 ustawy Prawo energetyczne wprowadza monopol prawny w zakresie przesyłu (Pawełczyk, 2018b, s. 244), zakładając wyznaczenie wyłącznie jednego elektroenergetycznego OSP na terenie Polski. Wobec faktu, iż jako operator elektroenergetycznego systemu przesyłowego funkcjonuje już podmiot Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., każdy inny podmiot posiadający koncesję na przesyłanie energii elektrycznej musiałby powierzyć wykonywanie funkcji operatora obecnemu OSP (Muras, 2010, s. 729), co w praktyce uniemożliwia nowym podmiotom podejmowanie działalności przesyłowej na polskim rynku. Zgodność przedmiotowej regulacji z prawem Unii była swego czasu szeroko kwestionowana (zob. np. Nowacki, 2013, s. 167). Współcześnie jednak ograniczenie liczby OSP działających na terenie państwa członkowskiego zostało uznane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) za zgodne z wymogami prawa Unii w wyroku z dnia 26 października 2017 r. w sprawie C-347/16. Sprawa została zainicjowana na skutek pytania prejudycjalnego w sprawie bułgarskiej spółki energetycznej (Bułgarska energiyna borsa AD) przeciwko bułgarskiemu organowi regulacyjnemu (KEVR), odmawiającemu udzielenia spółce licencji na przesył energii elektrycznej ze względu na istnienie, analogicznego do polskiego, przepisu prawa bułgarskiego ograniczającego liczbę wydawanych na terenie państwa licencji na przesył energii elektrycznej do jednej.

Wydaje się jednak, że nawet jeśli wprowadzenie ograniczenia liczby OSP funkcjonujących na terenie państwa członkowskiego nie stanowi naruszenia prawa Unii, to wraz z rozwojem wewnętrznego rynku funkcjonowanie operatorów systemów przesyłowych w warunkach monopolu stało się nieuzasadnione oraz stoi w sprzeczności z kierunkiem europejskiej polityki energetycznej. Wobec powyższego konieczna jest analiza zasadności pozostawienia tego ograniczenia w prawie energetycznym. Brzmienie art. 9h ust. 2 ustawy Prawo energetyczne pozostało niezmiennie od czasu wprowadzenia go ustawą z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 21, poz. 104), zapewniającą transpozycję dyrektyw III pakietu energetycznego². Pierwotne intencje ustawo-

² W zakresie energii elektrycznej: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii (Dz.U. L 211).

dawcy stojące za wprowadzeniem regulacji w takim brzmieniu można odnaleźć w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej. Wskazywano wtedy, że: „Wprowadzenie wyłączności na terenie Polski wykonywania działalności operatora systemu przesyłowego lub systemu połączonego zapewni optymalizację rozwoju krajowego systemu gazowego i elektroenergetycznego, a w szczególności sieci przesyłowej i koordynowanej sieci elektroenergetycznej 110 kV. Służyć to powinno zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych i energii elektrycznej w Polsce”³. Wynika z tego, że wprowadzanie regulacji w takim brzmieniu miało na celu przede wszystkim zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw energii. W celu dokonania oceny, czy regulacja w takim kształcie rzeczywiście realizuje ten cel, należy mieć na względzie jej wpływ na proces integracji wewnętrznego rynku energii. W tym przedmiocie szczególnie istotny wydaje się art. 9c ust. 2c ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którym właścicielem połączeń krajowego systemu elektroenergetycznego z systemami elektroenergetycznymi innych państw może być wyłącznie operator systemu przesyłowego. Ponadto na mocy tego artykułu operator systemu przesyłowego jest jedynym podmiotem uprawnionym do budowy, posiadania i eksploatacji tych połączeń. Na terenie Polski niemożliwe są wobec tego jakiegokolwiek niezależne inwestycje w połączenia międzysystemowe, a ich posiadanie, budowa i eksploatacja pozostają wyłącznym uprawnieniem (oraz obowiązkiem) OSP. W związku z powyższym art. 9h ust. 2 ustawy w zw. z art. 9c ust. 2c ustawy Prawo energetyczne w praktyce nadają aktualnemu polskiemu OSP – Polskim Sieciom Elektroenergetycznym S.A. – monopol rozciągający się na wszystkie istniejące oraz przyszłe sieci przesyłowe na terenie Polski, w tym także na kluczowe dla współczesnej strategii energetycznej UE połączenia międzysystemowe (Radziński, 2015, s. 81). Warto również zauważyć, że w praktyce uniemożliwia to niezależne inwestycje w połączenia międzysystemowe z Polską we wszystkich państwach sąsiadujących, nawet jeśli one takie inwestycje dopuszczają (Rumpf, 2023, s. 176).

Gdyby przedmiotowe ograniczenie nie istniało w prawie krajowym, dokonywanie inwestycji w nowe połączenia międzysystemowe przez podmioty niezależne od OSP byłoby możliwe w oparciu o art. 63 rozporządzenia 2019/943. Przepis ten określa warunki, jakie musi spełniać planowana inwestycja w połączenie międzysystemowe, aby inwestor mógł ubiegać się o zwolnienie z niektórych wymogów dotyczących połączeń międzysystemowych, co z kolei pozwala inwestorowi na szybsze uzyskanie zwrotu z poczynionej inwestycji (Rumpf, 2023, s. 172). Przesłankę uzyskania zwolnienia stanowi pozostawienie połączenia międzysystemowego we własności osoby fizycznej lub prawnej, odrębnej od OSP przynajmniej w zakresie formy prawnej. Prawodawca unijny wobec tego dopuszcza możliwość inwestowania w połączenia międzysystemowe przez podmioty niezależne, a ponadto stwarza tym podmiotom atrakcyjniejsze warunki do dokonywania inwestycji. Inwestorzy niezależni mogą bowiem dokonywać inwestycji w sytuacjach, gdy jest to zbyt ryzykowne lub nieoptyczne dla OSP. Przykład może stanowić sytuacja, w której inwestycje w nową infrastrukturę nie są dokonywane ze względu na potrzebę utrzymania niskich cen energii na rynku krajowym. Inwestycje infrastrukturalne mogą przyczyniać się bowiem do wzrostu cen energii, jako że środki OSP na inwestycję pochodzą z taryf ostatecznie opłacanych przez odbiorców końcowych (Trupkiewicz, 2015, s. 156). Operator systemu przesyłowego może nie być zainteresowany inwestycją w połączenie międzysystemowe także ze względu na fakt, iż co do zasady nie osiąga on bezpośrednich korzyści finansowych z takich połączeń. Generowane przez połączenie dochody w pierwszej kolejności przeznaczane są na cele wskazane w rozporządzeniu 2019/943, odnoszące się do zagwarantowania funkcjonowania i dalszego rozwoju sieci. Na inwestorach niezależnych natomiast nie ciąży taki obowiązek, a dochód z połączeń międzysystemowych co do zasady może stanowić ich zysk. Co prawda, współcześnie operatorzy systemów przesyłowych wciąż stanowią domyślnych inwestorów połączeń międzysystemowych, jako że dysponują ułatwionym dostępem do kapitału oraz doświadczeniem w zakresie budowy i eksploatacji sieci przesyłowych (Rumpf, 2023, s. 175), jednakże niezależne inwestycje również mogą istotnie przyczyniać się do integracji rynku wewnętrznego. Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że w istocie funkcjonujący w Polsce monopol prawny na działalność operatora systemu przesyłowego, uniemożliwiając niezależne inwestycje w połączenia międzysystemowe,

³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 2176, s. 25.

wpływa negatywnie na integrację wewnętrznego rynku energii, a także na osiągnięcie innych jego celów. Jako że integracja znacząco przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw na rynkach krajowych, co zostało omówione w poprzedniej części artykułu, aktualne brzmienie polskiej regulacji wydaje się ponadto sprzeczne z jej pierwotnym celem.

4. Rozdział własnościowy polskiego OSP w kontekście integracji rynku energii

Od samego początku procesu tworzenia rynku wewnętrznego energii operatorzy systemów przesyłowych znajdowali się w centrum zainteresowania prawodawcy wspólnotowego. Wynika to z konieczności zapewnienia podmiotom funkcjonującym na rynku równego i transparentnego dostępu do sieci przesyłowej. W braku bowiem regulacji gwarantujących jego niezależność, OSP – mający pozycję monopolisty – w uprzywilejowany sposób traktował podmioty z nim powiązane, jednocześnie utrudniając dostęp do sieci pozostałym podmiotom, co zakłócało uczciwą konkurencję (Żebryk, 2018, s. 76). Instrumentem mającym zagwarantować równy dostęp do sieci stał się tzw. unbundling, polegający na rozdzieleniu działalności przesyłowej od działalności w pozostałych obszarach sektora energetycznego, bowiem tylko rozdzielenie poszczególnych sfer działalności w sektorze energetycznym stanowi rzeczywistą gwarancję funkcjonowania na równych zasadach wszystkich uczestników rynku (Lissoń, 2020, s. 590). Polski prawodawca, dokonując transpozycji dyrektywy elektroenergetycznej, zdecydował się przyjąć model unbundlingu własnościowego, stanowiący najdalej idący wariant rozdziału. Unbundling własnościowy w swojej istocie nakazuje, aby ta sama osoba nie była uprawniona do bezpośredniego lub pośredniego sprawowania kontroli jednocześnie względem operatora systemu przesyłowego oraz przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w zakresie wytwarzania lub dystrybucji energii. Co jednak szczególnie istotne w przypadku polskiego OSP, sprawowanie takiej kontroli przez odrębne podmioty publiczne spełnia wymogi unbundlingu⁴.

Przechodząc do omówienia specyfiki polskiej regulacji, należy wskazać, iż zgodnie z art. 9k ust. 1 ustawy Prawo energetyczne operator elektroenergetycznego systemu przesyłowego w Polsce może funkcjonować wyłącznie jako spółka akcyjna, w której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Skarb Państwa jest również większościami akcjonariuszem w spółkach polskiego rynku elektroenergetycznego, zajmujących się wytwarzaniem i dystrybucją energii (m.in. PGE S.A., ENEA S.A.). Uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa wobec tych podmiotów wykonywał pierwotnie minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, będący ówczesnie podstawowym organem państwa wykonującym uprawnienia właścicielskie wobec spółek Skarbu Państwa (Grzegorzczak, 2012a, s. 394). W przypadku powierzenia temu ministrowi sprawowania nadzoru właścicielskiego także nad OSP doszłoby do naruszenia zasad rozdziału własnościowego. Wobec powyższego, w celu spełnienia wymogów unbundlingu, zgodnie z art. 12a ustawy Prawo energetyczne wykonywanie uprawnień Skarbu Państwa wobec OSP zostało pierwotnie przekazane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

Komisja Europejska w opinii z dnia 9 kwietnia 2014 r., mającej za przedmiot przyznanie polskiemu OSP – PSE S.A. certyfikatu niezależności, uznała, że istnieje wystarczający poziom rozdziału między ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Komisja uzasadniła tę decyzję następująco: „Wystarczający stopień rozdziału pomiędzy Ministerstwem Gospodarki oraz Ministerstwem Skarbu Państwa istnieje na podstawie polskiej Konstytucji i porządku prawnego państwa, a powyższe elementy łącznie zapewniają przestrzeganie zasady indywidualnej odpowiedzialności ministrów. Mimo że obaj ministrowie są członkami tego samego organu, tj. Rady Ministrów, to są od siebie niezależni, a ich zadania są jasno określone w przepisach ustawowych

⁴ Zgodnie z art. 43 ust. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. L 158): „nie uznaje się za tę samą osobę lub te same osoby dwóch oddzielnych podmiotów publicznych sprawujących kontrolę nad operatorem systemu przesyłowego lub nad systemem przesyłowym, z jednej strony, oraz nad przedsiębiorstwem prowadzącym jakąkolwiek działalność w zakresie wytwarzania lub dostaw, z drugiej strony”.

i w szczegółowych rozporządzeniach sektorowych, które określają zakres kompetencji każdego ministerstwa” (Komisja Europejska, 2014). Pomimo pozytywnej opinii Komisji, polska transpozycja dyrektywy elektroenergetycznej, chociaż formalnie zgodna z wymogami unbundlingu, była krytykowana jako merytorycznie niepoprawna (zob. np. Grzegorzczak, 2012b, s. 33). Sprzeczne bowiem z unbundlingiem jest wykonywanie uprawnień właścicielskich przez ten sam podmiot (ministrów jednego rządu), a oczywistym wydaje się, że dwóch ministrów tego samego rządu nie można traktować w sensie obiektywnym jako podmiotów odrębnych (Grzegorzczak, 2012a, s. 395).

Należy wskazać także, że od 2015 r. uprawnienia Skarbu Państwa wobec OSP wykonuje Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, natomiast uprawnienia Skarbu Państwa w odniesieniu do spółek zajmujących się wytwarzaniem i dystrybucją energii – minister właściwy do spraw energii. Pełnomocnikiem Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej jest sekretarz albo podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r..., § 1), natomiast zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 780) powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, jako że usunęła wątpliwości dotyczące jednoczesnego sprawowania nadzoru właścicielskiego przez ministra do spraw gospodarki nad OSP i spółkami paliwowymi sektora węgla kamiennego (Grzegorzczak, 2012a, s. 395). Usunęła także wątpliwości co do odrębności podmiotów funkcjonujących w ramach jednego organu, które istniały wobec ministra właściwego do spraw gospodarki oraz ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (zob. np. Grzegorzczak, 2012b, s. 33). Jednakże kwestia odrębności podmiotów publicznych wydaje się nie mieć decydującego znaczenia dla oceny wpływu regulacji na integrację rynku energii. Liberalizacja rynku regulowanego w założeniu powinna prowadzić bowiem do odejścia od silnej roli państwa, które ma tylko zapewniać ochronę minimalnych wartości niezbędnych dla społeczeństwa, np. ograniczanie ubóstwa energetycznego (Muras, 2024, s. 21). Tymczasem, jak wskazuje Pawełczyk (2018a, s. 77): „W ostatnich latach państwo poprzez zaangażowanie kapitałowe w przedsiębiorstwa energetyczne bezpośrednio lub pośrednio staje się powoli monopolistą naturalnym. Badanie z kolei otoczenia prawnego i sytuacji prawnej przedsiębiorstw energetycznych (poprzez np. ostatnie modyfikacje statutów spółek energetycznych) pozwala na tezę, iż przedsiębiorstwa te przestały funkcjonować w warunkach wolnokonkurencyjnych”. Wobec powyższego, można stwierdzić, iż dokonanie pełnego unbundlingu staje się niemożliwe lub co najmniej wątpliwe przy coraz bardziej znaczącej roli państwa w gospodarce (Pawełczyk, 2018a, s. 78).

Brak skutecznego rozdziału może z kolei stanowić kolejny czynnik wpływający negatywnie na integrację rynku energii. Zapewnienie swobodnego dostępu do sieci ma współcześnie znaczenie nie tylko dla rozwoju konkurencji między podmiotami rynku krajowego, ale także pomiędzy podmiotami działającymi na rynkach różnych państw członkowskich. Co prawda, wprowadzenie tzw. kodeksów rynkowych sieci niweluje ryzyko preferencyjnego traktowania przez OSP przedsiębiorstw powiązanych kosztem przedsiębiorstw zagranicznych (Krzykowski, 2022, s. 219), nie niweluje jednak całkowicie negatywnego wpływu takiego rozwiązania na integrację rynku wewnętrznego. OSP może bowiem ograniczać dostęp do sieci krajowej dla podmiotów zagranicznych poprzez niedokonywanie inwestycji w połączenia międzysystemowe. Państwo może nie być zainteresowane zwiększaniem przepustowości połączeń międzysystemowych np. w sytuacji, gdy energia produkowana przez lokalne elektrownie pozostaje droższa, a rynek krajowy jest eksponowany na wytwarzaną za granicą tanią energię (Krzykowski, 2022, s. 160). Wiele państw dąży zatem do uniknięcia nadmiernego rozwoju połączeń międzysystemowych, opierając się jednak na własnych preferencjach, a nie na optymalnym poziomie wymiany transgranicznej, zapewniającym efektywną integrację rynku. Ponieważ handel transgraniczny wpływa na ceny energii elektrycznej, wiele państw członkowskich dąży do ścisłej kontroli krajowych poziomów cen poprzez ograniczanie poziomu połączeń międzysystemowych. Takie protekcjonistyczne motywacje z pewnością nie są zgodne z celami polityki energetycznej UE (Rumpf, 2023, s. 185). Integracja rynku powinna być wspierana przez niezależnego od państwa OSP, gdyż w dłuższej perspektywie prowadzi ona do spadku cen energii dla odbiorcy.

5. Podsumowanie

Integracja krajowych rynków energii elektrycznej stanowi istotny etap realizacji wewnętrznego rynku energii. Integracja zapewnia bowiem szereg korzyści, wśród których najistotniejsze wydają się wzrost bezpieczeństwa dostaw, konwergencja cen oraz efektywne wykorzystanie energii pozyskanej z OZE. Jednak mimo znacznych wysiłków na poziomie unijnym integracja rynków nie postępuje w zakładanym tempie. Głównym czynnikiem ograniczającym postęp zdają się fizyczne ograniczenia w przepustowości sieci wynikające z niewystarczających inwestycji w połączenia międzysystemowe.

Problem ten wydaje się szczególnie istotny w kontekście Polski, wyróżniającej się na tle państw członkowskich najniższą przepustowością interkonektorów, wynoszącą w 2025 r. ok. 12%. Fakt ten wydaje się pozostawać w związku z regulacją prawną polskiego OSP, która dwójako przyczynia się do ograniczenia inwestycji w połączenia międzysystemowe. Z jednej strony, funkcjonowanie OSP w warunkach monopolu, obejmującego także budowę i eksploatację interkonektorów, samo w sobie przyczynia się do ograniczenia inwestycji w infrastrukturę przesyłową, jako że *de facto* uniemożliwia jakiegokolwiek niezależne inwestycje. Z drugiej strony, prawny wymóg funkcjonowania polskiego OSP w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa w sytuacji, gdy Skarb Państwa posiada większościowe udziały w licznych spółkach prowadzących działalność w zakresie wytwarzania i produkcji energii, skutkuje nieskutecznym rozdziałem OSP od innych podmiotów działających na krajowym rynku energii. Drugorzędne znaczenie zdaje się mieć kwestia podmiotu wykonującego uprawnienia z akcji Skarbu Państwa, jako że istniejące powiązania wciąż, przynajmniej teoretycznie, umożliwiają państwu zakłócanie konkurencji na rynku energii.

Wobec korzyści płynących z integracji rynku energii zasadne wydaje się dostosowanie krajowych przepisów do aktualnych potrzeb i wyzwań rynku wewnętrznego oraz ukształtowanie ich w taki sposób, by w większym stopniu wspierały inwestycje w połączenia międzysystemowe. Powinno to nastąpić przede wszystkim poprzez rezygnację z monopolu OSP, co umożliwi niezależnym inwestorom dokonywanie inwestycji w połączenia międzysystemowe oraz wykonywanie na nich funkcji operatora, a także poprzez ograniczenie udziału Skarbu Państwa w strukturze własnościowej przedsiębiorstw polskiego rynku energii. Wydaje się bowiem, że przy obecnym stopniu zaangażowania kapitału państwowego w przedsiębiorstwa energetyczne dokonanie skutecznego rozdziału może okazać się niemożliwe. Konieczne wydaje się zatem ograniczenie roli państwa na rynku energii, co powinno wpłynąć pozytywnie na rozwój konkurencji i sprzyjać dalszej integracji w ramach wewnętrznego rynku energii.

Bibliografia

- Czyżak, P. (2025). *New Lines of Defence: How Interconnectors Keep the Lights On*. Ember. Pobrano 15 kwietnia 2026 z <https://ember-energy.org/latest-insights/new-lines-of-defence-how-interconnectors-keep-the-lights-on>
- Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE L 27)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/30/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz. U. UE L 204)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. U. UE L 211)
- 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 (Dz. U. UE L 158)
- Entso-e. (2023). *Ten-Year Network Development Plan 2022. System Needs Study. Opportunities for a More Efficient European Power System in 2030 and 2040*. Pobrano 15 kwietnia 2026 z <https://eepublicdownloads.blob.core.windows.net/public-cdn-container/tyndp-documents/TYNDP2022/public/system-needs-report.pdf>
- European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators [ACER]. (2022). *ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design*. Pobrano 15 kwietnia 2026 z https://www.acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Publications/Final_Assessment_EU_Wholesale_Electricity_Market_Design.pdf

- Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2023). *Sprawozdanie specjalne 03/2023: Integracja wewnętrznego rynku energii elektrycznej*. Pobrano 15 kwietnia 2026 z https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR23_03
- Eurostat. (2023). *Energy Statistics – An Overview*. Pobrano 15 kwietnia 2026 z https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview
- Grzegorzcyk, F. (2012a). *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo*. LexisNexis.
- Grzegorzcyk, F. (2012b). *The Electricity Transmission System Operator. Understanding EU Energy Policy*. C.H. Beck.
- Komisja Europejska. (2014). *Opinia Komisji z dnia 9 kwietnia 2014 r. na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 714/2009 oraz art. 10 dyrektywy 2009/72/WE – Polska – Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.* (C(2014) 2471 final).
- Komisja Europejska. (2020). *Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat stanu unii energetycznej na 2020 r. na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu*. COM/2020/950 final. Pobrano 15 kwietnia 2026 z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020DC0950>
- Koryś, P. i Jesień, L. (2018). *Europejski rynek energii elektrycznej – diagnoza*. Polskie Sieci Elektroenergetyczne. Pobrano 15 kwietnia 2026 z https://www.pse.pl/documents/20182/30599076/PSE_Diagnoza_wersja_pelna_FINAL_PL.pdf/8c78bd0b-5f81-4737-ad79-0e303025b22d?safeargs=76657273696f6e3d312e31
- Krzykowski, M. (2022). *Transgraniczny handel i inwestycje w sektorze energetycznym Unii Europejskiej. Problematyka prawna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Lissoń, P. (2020). Rynek energetyczny. W: D. Kornobis-Romanowska (red.), *System Prawa Unii Europejskiej. Tom 7: Prawo rynku wewnętrznego*. C.H. Beck.
- Muras, Z. (2010). Komentarz do art. 9h. W: M. Swora i Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Muras, Z. (2024). Od dominacji przedsiębiorstw energetycznych do energetyki rozproszonej – kierunki rozwoju rynku energii i prawa energetycznego. W: M. Będkowski-Kozioł (red.), *Prawo energetyczne. Stan obecny i perspektywy w 100-lecie ustawy elektrycznej*. Instytut De Republica.
- Nowacki, M. (2013). Model prawny i własnościowy operatorów systemów przesyłowych w Polsce – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* w świetle prawa Unii Europejskiej. W: A. Walaszek-Pyziół (red.), *Regulacja – innowacja w sektorze energetycznym*. C.H. Beck.
- Pawełczyk, M. (2018a). Bezpieczeństwo energetyczne jako fundament bezpieczeństwa kraju. Zakres pojęciowy. W: M. Pawełczyk (red.), *Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego. Sektor gazowy i energetyczny*. Wydawnictwo Ius Publicum.
- Pawełczyk, M. (2018b). Monopole naturalne i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jako determinanty pierwotne sektora energetycznego. W: M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*. C.H. Beck.
- Radziński, M. (2015). Wybrane aspekty dotyczące formy prawnej i własnościowej operatora systemu przesyłowego w Polsce na przykładzie Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(8), 76-87. <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.8.4.5>
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1136)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (Dz. U. UE L 328)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE L 158)
- Rumpf, J. (2023). Statutory Transmission Monopolies in EU and EEA Law – Why a European Energy Union Cannot Tolerate National Transmission Monopolies. *European Law Review*, 48(2), 167-186.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012) [TFUE]
- Trupkiewicz, M. (2015). Problematyka prawna uwarunkowań inwestycyjnych transgranicznych połączeń elektroenergetycznych. *Studia Prawa Publicznego*, 3(11), 139-161. <http://hdl.handle.net/10593/22425>
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2025 r. poz. 780)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 104)
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 października 2017 r., *Bułgarska energijna borsa AD (BEB) przeciwko Komisja za energijno i vodno regulirane (KEVR)*, C-347/16 (Dz. U. UE C 437). Pobrano 15 kwietnia 2026 z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62016CA0347>
- Żebryk, K. (2018). Wpływ unbundlingu na działalność polskich elektroenergetycznych przedsiębiorstw sieciowych. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 7(3), 74-87. <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.3.7.6>

The Impact of the Legal Status of Transmission System Operators on the Integration of the Internal Energy Market, as Exemplified by the Polish Electricity Transmission System Operator

Abstract

Aim: The aim of this article is to demonstrate the importance of interconnections for the functioning and further integration of the internal energy market and to analyze the impact of the legal status of electricity transmission system operators on the integration of the internal energy market.

Methodology: This article was prepared using a legal-dogmatic approach.

Results: The integration of the internal energy market provides numerous benefits to its participants, leading to increased energy supply security and price convergence. It also enables the efficient use of energy from renewable sources, whose share in the EU's energy mix is steadily increasing. Despite this, market integration is proceeding more slowly than originally anticipated, primarily due to insufficient capacity of existing interconnections, the construction and development of which fall under the responsibilities of the TSO. An analysis of the legal status of the Polish electricity transmission system operator has shown that significant obstacles limiting investments in interconnections within Poland include the Polish TSO operating under a legal monopoly, which also covers the construction and operation of interconnections, as well as flawed ownership unbundling that does not ensure the operator's full independence from other entities operating in the domestic energy market.

Implications and recommendations: It appears necessary to adapt national regulations to the current needs and challenges of the internal market and to structure them in such a way that they better support investment in interconnections. This should be achieved primarily by abolishing the TSO monopoly, which will enable independent investors to invest in interconnections and act as operators of such facilities, as well as by reducing the State Treasury's stake in the ownership structure of companies operating in the Polish energy market.

Originality/value: This publication offers a critical analysis of Poland's energy sector regulations in terms of their effectiveness in achieving both pan-European and national objectives. In light of the ongoing energy crisis, the need for legislative changes aimed at enhancing energy security, as demonstrated in this article, remains particularly relevant.

Keywords: interconnectors, transmission system operator, internal energy market, unbundling
