

# Historia i rozwój rynku energetycznego w kierunku nowego modelu w Polsce

## The history of the Polish energy market and its development towards a new model

MARCIN GRONOWSKI\*

Niezależny badacz

 <https://orcid.org/0000-0002-6052-5832>

**Streszczenie:** Rynek energetyczny stanowiący kluczowy element regulacji państwa i jego funkcjonowania gospodarczego ulegał zmianom w perspektywie historycznej, które oddziałują nadal z uwagi na dynamikę sektora energetycznego. Z tego względu przedstawiono historię rynku energetycznego w Polsce począwszy od pierwszych norm prawnych dotyczących uregulowania podstaw obrotu energią elektryczną, poprzez zmiany ustrojowe i elektryfikację państwa, po liberalizację oraz kwestie związane z transformacją energetyczną. Poprzedzono to wyjaśnieniami terminologicznymi, które w dalszej części pozwoliły na zobrazowanie rozwoju kształtowania się rynku energetycznego jako stale ewoluującego aż do współczesnego modelu, który charakteryzuje dwutowarowość. Celem pracy jest przedstawienie procesów wpływających na zmienność rynku energetycznego oraz zarysowanie perspektyw jego dalszego modelu. Dokonana analiza umożliwiła ukazanie rynku energii i rynku mocy jako dopełniających się (mimo zasadniczych różnic) czynników rynku energetycznego wraz z postulatami dokonania zmian prawnych. Problemem badawczym opracowania jest zagadnienie nieodpowiedniego podejścia prawodawczego do kształtującego się modelu rynku energetycznego, łączącego złożoność rynków energii i mocy. Posłużono się metodami historyczno- i dogmatycznoprawną w zakresie analizy ewolucji przepisów i aktów prawnych, metodą teoretycznoprawną w obszarze analizy norm prawnych oraz ich znaczenia dla omawianego zagadnienia, a także uzupełniająco metodą funkcjonalną celem poddania ocenie prawodawstwa oraz wystąpienia z postulatami zmian.

**Słowa kluczowe:** historia prawa energetycznego, rynek energii, rynek mocy, obligo giełdowe, regulacja sektora energetycznego

**Abstract:** The energy market, which is a key element of regulation of the state and its economic functioning, has undergone changes in the course of history, which continue to have an impact due to the dynamics of the energy sector. The present article provides an overview of the history of the energy market in Poland, starting from the first legal norms regulating the fundamental principles of electricity trading, through political changes and electrification of Poland, to liberalisation and issues related to the energy transformation. The historical outline is preceded by clarification of terminology, which has made it possible to illustrate the development of the energy market as a continuously evolving system, culminating in the contemporary dual-commodity trading model. The aim of the study is to present the processes affecting the volatility of the energy market and to outline the prospects for further development of the energy market model. The analysis has demonstrated that the energy market and the capacity market function as complementary – albeit fundamentally distinct – components of the energy market framework. It has also led to formulating postulates for introducing changes to the existing law. The research problem is the inappropriate legislative approach to the emerging energy market model, which combines the complexity of the energy and capacity markets. The historical and

\* Mgr, e-mail: [mgronowski.eu@gmail.com](mailto:mgronowski.eu@gmail.com)

the dogmatic legal methods were adopted to analyse the evolution of regulations and legal acts; the theoretical legal method was applied to examine legal norms and their significance for the issue discussed; additionally, the functional method was used to evaluate the existing legislation and propose changes.

**Keywords:** history of energy law, energy market, capacity market, power exchange obligation, regulation of the energy sector

## Wprowadzenie

Dynamika kształtowania się ogólnounijnych oraz krajowych polityk klimatycznych, ekologiczno-środowiskowych, programów transformacji energetyki, a co za tym idzie zmian w prawie energetycznym dotyczących także strukturalnych mechanizmów rynku energetycznego, takich jak rynek energii i rynek mocy, nadają aktualności analizom odnoszącym się do podstaw ich wprowadzenia.

Rynek energetyczny jako mechanizm regulacji sektora energetycznego, mechanizm gospodarczy, a zarazem jeden z filarów powstania Unii Europejskiej w dużej mierze stworzył istniejący model funkcjonowania całego sektora w Polsce, determinując w pewnym stopniu również kierunek transformacji energetycznej. Z tego względu celowym jest, pod kątem weryfikacji potrzeb reformowania i zmian prawnych, przeanalizowanie genezy rynku energetycznego w polskim porządku prawnym oraz zarysowanie jego rozwoju w kontekście prawa sektorowego, transformacji energetycznej poprzez wprowadzenie rynku energii i następnie rynku mocy. Pozwoli to na scharakteryzowanie kształtowania się nowego modelu rynku energetycznego.

Właściwym w tym miejscu jest wskazanie problemu badawczego polegającego na niezauważeniu przez prawodawcę złożoności współczesnego rynku energetycznego funkcjonującego jako rynek dwutowarowy, który poddawany jest ciągłej ewolucji i wpływowi otoczenia sektorowego. Skutkuje to pogłębiającym się rozdźwiękiem pomiędzy polityką energetyczną<sup>1</sup> a prawem stanowionym w jej ramach, które rozpoznaje osobno rynek energii i rynek mocy, nie dostrzegając ciągłej ewolucji procesu kształtowania się rynku energetycznego oraz zmiennych warunków zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Uwzględniając powyższe, na potrzeby niniejszego opracowania zarysowano tezy, wedle których na obecnym etapie problematyki transformacji energetycznej

---

<sup>1</sup> M. Gronowski, *Konkurencyjność polskiego węgla kamiennego a przyszłość polityki energetycznej*, Akademia Zarządzania 2025, nr 9 (1), s. 119–120.

niezbędne jest – z centralnego poziomu planowania polityki energetycznej – posługiwanie się pojęciem rynku energetycznego jako odpowiadającego w wyższym stopniu potrzebom praktyki. Co więcej, rynek energetyczny nie został ukształtowany długofalowo w sposób stabilny ani też za sprawą jednolitych czynników zmiany, o czym stanowi proces regulacyjny sektora energetycznego. Przedstawienie i zróżnicowanie rynku energii oraz rynku mocy w kontekście historycznym i aksjologicznym daje podstawę do wskazania trendu powstawania nowego modelu rynku energetycznego w Polsce.

Przyjęto także założenia pomocnicze, poboczne, stanowiące o zależnościach pomiędzy poziomem i stopniem zaawansowania regulacji prawnej a poziomem inwestycji oraz rozwojem technologicznym sektora energetycznego. Stymulowanie sektora poprzez regulacje sięga swoją genezą pierwszego prawodawstwa z okresu II Rzeczypospolitej, co utrwaliło szczególną rolę państwa. Ta natomiast została w pełni wykorzystana w obszarze konkurencyjności i transparentności dla kreowania rynku energii dopiero wraz z wprowadzeniem obliża giełdowego, stwarzając jednocześnie (oraz częściowo) następstwa w postaci zmiany struktury miksu energetycznego i konieczności ustanowienia rynku mocy. Kontekst obliża giełdowego uzasadnia tezę o braku spójnego postrzegania długoterminowej polityki energetycznej oraz niewłaściwym komunikowaniu jej celów przez prawodawcę.

W toku pracy wykorzystano metody historyczno- i dogmatycznoprawną w zakresie analizy ewolucji przepisów i aktów prawnych, metodę teoretycznoprawną w obszarze analizy norm prawnych oraz ich znaczenie dla omawianego zagadnienia, a także uzupełniająco metodę funkcjonalną celem poddania ocenie prawodawstwa oraz po to, by wysunąć postulaty zmian.

## 1. Definicja rynku energetycznego

W pierwszej kolejności należy pokrótce zdefiniować pojęcia używane w dalszej części opracowania, takie jak rynek energetyczny, rynek energii i rynek mocy.

W polskim ustawodawstwie brak jest definicji legalnych rynku energetycznego, energii i mocy. Następują zatem w tym zakresie odesłania do definicji stosowanych powszechnie w gospodarce oraz prawodawstwie unijnym. Rynek energetyczny można określić dwojako, po pierwsze w sposób szeroki jako sektor gospodarki (lub podsektor, jeżeli ograniczyć się wyłącznie do obszaru elektroenergetyki), sektor kluczowej infrastruktury strategicznej z punktu widzenia państwa, który jest trudno definiowalny, stale poddawany ewolucji strukturalnej oraz regulacyjnej, cechujący się

szczególnym monopolem naturalnym<sup>2</sup>. W takim znaczeniu rynek energetyczny jest rynkiem ograniczonym geograficznie poprzez swoją strukturę do danej gospodarki krajowej. Uprawnionym jest zatem posługiwanie się terminem sektor energetyczny w zakresie wyżej przedstawionym. Natomiast w drugim rozumieniu jest to rynek jako mechanizm gospodarczy, polegający na wymianie handlowej lub zabezpieczaniu dostaw konkretnego produktu, w ramach którego funkcjonują – z uwagi na ogólny interes publiczny – regulowane przez prawo szczególne uwarunkowania. Na rynek energetyczny w drugim ujęciu składają się rynek energii oraz rynek mocy. Oba rynki łącznie tworzą w Polsce dwutowarowy rynek energetyczny<sup>3</sup>. Ilekroć więc w niniejszym tekście jest mowa o rynku energetycznym bez dalszych wyjaśnień należy przez to rozumieć wspomniany dwutowarowy rynek.

O ile w aktach unijnego prawodawstwa nie ma definicji rynku energetycznego (stąd posłużono się powyższą poprzez odesłania do funkcjonowania sektora), o tyle rynek energii, którego zasady określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej<sup>4</sup>, znajduje się w przepisach definicyjnych dwu aktów unijnych. Są nimi rozporządzenie w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii<sup>5</sup> oraz dyrektywa w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej<sup>6</sup>.

Stosownie do art. 2 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, hurtowym rynkiem energii jest rynek w obrębie UE, w ramach którego dochodzi do obrotu w skali hurtowej kontraktami na dostawę energii elektrycznej, instrumentami pochodnymi dotyczącymi energii elektrycznej, kontraktami dotyczącymi przesyłu energii elektrycznej lub instrumentami pochodnymi dotyczącymi przesyłu. Z kolei definicja z art. 2 pkt 9 dyrektywy w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej określa rynek energii elektrycznej jako rynek pozagiełdowy lub giełdowy służące do handlu energią, zdolnościami wytwórczymi, jak również usługami pomocniczymi<sup>7</sup>

<sup>2</sup> L. von Mises, *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2015, s. 77.

<sup>3</sup> D. Kotlewski, *Rynek mocy a rynek energii*, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2018, t. 49, nr 4, s. 49.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, *Dz. Urz. UE L 158 z 14.06.2019*, s. 54.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, *Dz. Urz. UE L 326/1 z 8.12.2011*.

<sup>6</sup> 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. Urz. UE L 158 z 14.06.2019*, s. 125.

<sup>7</sup> Jak np. usługa odbudowy, zob. M. Gronowski, *Usługa odbudowy krajowego systemu elektroenergetycznego jako element bezpieczeństwa energetycznego*, w: *Prawo i polityka energetyczna Unii Europejskiej*, red. E. Kosiński, M. Gronowski, E. Plewa, Łódź 2023, s. 78–82.

w dowolnych przedziałach czasowych. Definicje legalne dotyczące rynku energii odzwierciedlają zatem definicję oraz specyfikę działania mechanizmu handlu energią w sposób jednolity w ramach UE, wytyczając zarazem granicę pomiędzy rynkiem energii a wspieranym różnymi instrumentami państwa rynkiem mocy.

Poprzez rynek mocy należy natomiast rozumieć mechanizm, który został wprowadzony dla zabezpieczenia odpowiedniej ilości dostępnej mocy w systemie w sposób zapewniający jego stabilność i przeciwdziałający wystąpieniu tzw. luk przychodowych z powodu pogodozależności oraz priorytetowości odnawialnych źródeł energii<sup>8</sup>. Warto przy tym zwrócić uwagę, że rynek mocy uznawany jest przez Komisję Europejską jako jedna z form pomocy publicznej<sup>9</sup> i definiowany szerzej stosownie do art. 2 pkt 22 rozporządzenia UE w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej jako mechanizm zdolności wytwórczych.

## 2. Geneza prawa energetycznego

U zarania polskiego prawa energetycznego lub raczej legislacyjnego kreowania jego elementów nie sposób mówić o rynku energetycznym lub czymś na jego kształt. Polska gospodarka międzywojenna w początkowym okresie lat 20. XX wieku była zbyt niedokapitalizowana i charakteryzowała się zbyt niskim poziomem wzrostu, aby miał następować rozwój elektroenergetyki. Zdecydowana większość elektrowni powstawała w największych ośrodkach przemysłowych z przeznaczeniem na cele produkcyjne lub w minimalnym zakresie komunalne (oświetlenie ulic). Kapitałochłonność inwestycji powodowała, że przeważnie jedynie zagraniczne lub duże spółki były w stanie sprostać budowie nowych mocy wytwórczych<sup>10</sup>. Można zidentyfikować istnienie swego rodzaju współzależności między inwestowaniem, rozwojem gospodarczym a regulacjami, polegającej na nieinwestowaniu w nowe elektrownie z uwagi na niski poziom rozwoju gospodarczego, który z kolei częściowo wynikał

<sup>8</sup> T. Dąbrowski, *Rynek mocy w Polsce – cel wdrożenia ustawy, uwarunkowania unijne i polskie, kluczowe założenia koncepcji i ustawy*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 5 (7), s. 9–10.

<sup>9</sup> Zob. pkt 16 Komunikatu Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r., Dz. U. UE C 80/01 z 18.02.2022; opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wewnętrznego rynku energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej”, Dz. Urz. UE C 226/05 z 16.07.2014.

<sup>10</sup> S. Pilżys, *Początki polskiej elektroenergetyki na przykładzie elektrowni w Wilnie oraz Białymstoku*, Społeczeństwo i Ekonomia 2016, t. 2, nr 6, s. 22.

z braku elektryfikacji. Niewielka zaś ilość generowanej energii przekłada się na niewielki nią obrót, to z kolei na brak potrzeby regulacji prawnej.

Pierwsza polska ustawa dotycząca funkcjonowania sektora elektroenergetycznego z 1922 r.<sup>11</sup>, mimo wprowadzenia ujednoczenia na terenie całego państwa w zakresie koncesji na wytwarzanie, przesył energii oraz budowę elektrowni, w żadnym stopniu nie odnosiła się do mechanizmów wsparcia państwa w rozwój sektora ani do zasad handlu energią – poza przyznaniem jej w art. 20 statusu rzeczy ruchomej. Na uwagę zasługuje jednak wprowadzenie w art. 14 ustawy elektrycznej mechanizmu oddawania nadmiarowo generowanej energii elektrycznej do elektrowni użyteczności publicznej za wynagrodzeniem, który można uznać za jedyny element regulacji policyjnej produkcji.

Na marginesie zarysu genezy polskiego sektora energetycznego warto wspomnieć o rozporządzeniu Prezydenta z mocą ustawy z 1933 r. o popieraniu elektryfikacji<sup>12</sup>, którego celem było stymulowanie rozwoju rynku poprzez zastosowanie ulg m.in. od opłat urzędowych i zwolnienia z wszelkich podatków o charakterze bezpośrednim na szczeblu państwowym oraz samorządowym. Niemniej, mimo potencjalnie korzystnych unormowań prawnych, mając na względzie ówczesną strukturę sektora, można skonstatować, iż ulgi te mogły przynieść skutek jedynie w odniesieniu do silnych grup energetycznych z przeważającym kapitałem zagranicznym, aniżeli efektywnie zwiększać krajowe moce produkcyjne.

Ogólny i pokrótce zarysowany obraz polskiego prawodawstwa lat międzywojennych w obszarze energetyki pozwala na stwierdzenie, że nie istniały żadne elementy rynku energetycznego znanego we współczesnym rozumieniu, instrumenty go regulujące czy mechanizmy dotyczące przesyłu i dystrybucji. Rynek energetyczny był ograniczony i istniał wyłącznie w zakresie handlu energią elektryczną poprzez bezpośrednio zawierane umowy z wytwórcą. Ówczesne prawo energetyczne wprowadziło jednakże, przynajmniej czysto formalnie, normy prawne zapewniające minimalne ramy konstruowania na dalszym etapie rozwoju gospodarczego odpowiedniego modelu rynku. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na instrumenty prawne mające stymulować rozwój, takie jak możliwość stosowania ulg czy zwłaszcza wykupywanie nadmiarowej produkcji energii elektrycznej przez elektrownie użyteczności publicznej.

---

<sup>11</sup> Ustawa elektryczna z dnia 21 marca 1922 r., Dz. U. z 1922 r. Nr 34, poz. 277.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o popieraniu elektryfikacji, Dz. U. z 1933 r. Nr 85, poz. 633.

### 3. Prawo planowej gospodarki energetycznej

Rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną powodowane potrzebą industrializacji kraju oraz budowaniem nowego modelu gospodarki społecznej wymagało nie tylko wprowadzenia do systemu dużej ilości mocy, lecz także skonstruowania struktury systemu na scentralizowany wzór sowiecki<sup>13</sup>.

Celem realizacji tych założeń wprowadzono szereg aktów prawnych rozciągniętych w czasie, dotyczących zarówno struktury własnościowej podmiotów przemysłowych, zasad działania sektora energetycznego, jak i zasad kreowania cen za energię elektryczną. Z uwagi na zbieżność co do celów przedstawiono jedynie wybrane prawodawstwo dla nakreślenia pełnego obrazu. Niemniej wypada podkreślić, że wprowadzenie zmian nie wyeliminowało całkowicie z obrotu prawnego przedwojennej ustawy elektrycznej, która w dalszym ciągu regulowała np. definicje zakładów elektrycznych.

W okresie Polski Ludowej kluczowymi ustawami były tzw. ustawa o nacjonalizacji przemysłu<sup>14</sup> (która zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. A pkt 3 przejmowała za odszkodowaniem przedsiębiorstwa zajmujące się zarobkowo wytwarzaniem, przesyłaniem lub rozdzielaniem energii elektrycznej) oraz ustawa o planowej gospodarce energetycznej z 1947 r.<sup>15</sup>

Ustawa o planowej gospodarce energetycznej wprowadziła koncentrację kontroli nad planowaniem sektora energetycznego poprzez ustanowienie Centralnego Zarządu Energetyki, będącego organem zwierzchnim dla poszczególnych zjednoczeń energetycznych zrzeszających zakłady z danego obszaru geograficznego. Ustawa w art. 6 wprowadziła zasadę przymusowości przynależności do zjednoczeń niezależnie od struktury własności zakładu – państwowy, komunalny. Art. 11 ustawy powierzał Ministrowi Przemysłu i Handlu odgórne ustalanie cen za zużyty energię odnoszących się do kosztów ponoszonych przez odbiorców.

Kontynuacja i umocnienie socjalistycznego modelu elektryfikacji kraju odbyło się za sprawą kolejnej ustawy, obejmującej jednak szerszy zakres, tj. paliwowo-energetyczny, ujmującej kwestie definicyjne, organizację gospodarki sektora, zasady eksploatacji urządzeń, dostaw i odbioru paliw i energii oraz produkcję maszyn. Rzeczona ustawa z 1962 r.<sup>16</sup> wprowadziła również przepisy karne oraz dotyczące odpowiedzialności finansowej osób odpowiedzialnych za gospodarkę paliwowo-energetyczną. Stanowiła

<sup>13</sup> W. Krajniak, *Rozwój polskiej elektroenergetyki po 1945 roku*, Studia Zachodnie 2018, nr 20, s. 228–231.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, Dz. U. z 1946 r. Nr 3, poz. 17.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 1947 r. o planowej gospodarce energetycznej, Dz. U. z 1947 r. Nr 52, poz. 271.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej, Dz. U. z 1962 r. Nr 32, poz. 150.

też podstawę uchylenia pozostałych aktów prawnych, stając się naczelnym aktem prawnym odnoszącym się do danego sektora gospodarki.

Prymarną kompleksową ustawę dotyczącą sektora energetycznego, a zarazem ostatnią w modelu gospodarczym centralnie planowanym była ustawa o gospodarce energetycznej<sup>17</sup>. Ustawa z 1984 r. jest warta uwagi, ponieważ stanowiła najbardziej zbliżoną – jeżeli chodzi o cele swego rodzaju polityki energetycznej (plan „społeczno-gospodarczy”) – do współczesnego prawodawstwa. W jej treści można dostrzec zmianę postrzegania sektora energetycznego w kształtowaniu gospodarki w ogóle, na co wskazuje w pewnym stopniu kompleksowość ustawy – na ile było to możliwe w zakresie gospodarki centralnej.

Szczególnie istotne z punktu widzenia szerszego kontekstu przyszłego rynku energetycznego były elementy ustawy o gospodarce energetycznej dotyczące polityki państwa, racjonalności, energooszczędności i oddziaływania cen na racjonalizację zużycia oraz rozwój gospodarki, które jako immanentne związane są również z konkurencyjnym modelem sektora elektroenergetycznego. Powyższe aspekty poruszone w art. 2, 3, 6 i 10 ustawy o gospodarce energetycznej cechowały się sporą nowoczesnością względem poprzednich wersji ustaw regulujących centralnie planowaną energetykę. Nie były, co prawda, dostosowane do mających nadejść zmian gospodarczych, gwarantowały natomiast pewne minimalne wytyczne dające się stosować w nowej rzeczywistości ustrojowej i przeformułować na potrzeby nowych wymogów, a odnoszące się do planowania wykorzystania zasobów energetycznych w stopniu pozwalającym na realizację celów gospodarczych z zachowaniem energooszczędności. Jednocześnie wyznaczano rozdział kompetencji pomiędzy organy centralne, sektorowe i komunalne. Uniwersalność wspomnianych przepisów ustawy o gospodarce energetycznej z 1984 r. pozwoliła jej na egzystencję w porządku prawnym w zasadniczo niezmienionej formie – zmiany ustawy z 1990 r.<sup>18</sup> nie dotyczyły istoty przedmiotu ustawy – aż do 1997 r., tj. do czasu przyjęcia ustawy Prawo energetyczne<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej, Dz. U. z 1984 r. Nr 21, poz. 96.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 (dalej: Prawo energetyczne w pierwotnym brzmieniu).

#### 4. Liberalizacja rynku

Jakkolwiek ówczesne prawodawstwo odpowiadało i realizowało zamysł socjalistycznego modelu rynku energetycznego, na którym rosnąca, niejednokrotnie w oderwaniu od zapotrzebowania, dostępna moc pochodząca ze scentralizowanych wielkoskalowych elektrowni ciepłych kreować miała rozwój, to legislacja okazała się zasadniczo niedostosowana pod kątem struktury i mechanizmów działania do potrzeb realizacji gospodarki wolnorynkowej.

Sytuacja sektora w początkowym okresie przełomu systemów gospodarczych przedstawiała istotną rezerwę mocy na poziomie  $\frac{1}{4}$  krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną, co jednak nie przekładało się na skuteczne przeciwdziałanie niedoborom z uwagi na niską elastyczność centralnych jednostek ciepłych<sup>20</sup>. W obliczu woli liberalizacji rynku, także w sektorze energetycznym, celem uwolnienia, urynkwienia cen, wprowadzenia mechanizmów wolnej konkurencji oraz dostępu do niego podmiotów niepaństwowych na równych zasadach, konieczne było przeprowadzenie gruntownej restrukturyzacji polskich sektorów wytwórczego i powiązanego z nim wydobywczego. Restrukturyzację zaplanowano z wykorzystaniem komercjalizacji i prywatyzacji podmiotów funkcjonujących na różnych płaszczyznach w sektorze energetycznym, mając na uwadze, że dla skutecznej zmiany zarządzania zakładami, realizacji polityki energetycznej oraz stymulowania rozwoju konkurencji konieczne jest ograniczenie bezpośredniej roli państwa na poziomie gospodarczym. Stąd ustawa Prawo energetyczne z 1997 r. w pierwotnym brzmieniu miała urzeczywistnić i gwarantować otoczenie regulacyjne dla funkcjonowania nowo zorganizowanego strukturalnie, organizacyjnie i kapitałowo rynku energetycznego.

Podwaliny pod jego powstanie faktycznie położyły w równym stopniu jeszcze dwie ustawy: o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>21</sup> oraz później o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>22</sup>. To na ich mocy przekształcono przedsiębiorstwa państwowe w spółki Skarbu Państwa podczas likwidacji centralnych struktur sektora. Restrukturyzacja objęła w sumie kilkadziesiąt przedsiębiorstw wytwórczych<sup>23</sup> i kilkanaście dystrybucyjnych<sup>24</sup>, co pozwoliło na uregulowanie rynku energetycznego w pierwotnie wolnorynkowej rzeczywistości.

<sup>20</sup> W. Krajniak, *Rozwój polskiej elektroenergetyki...*, s. 238.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561.

<sup>23</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego, nr ewid. 156/2001/P00060/DGO, Warszawa 2001, s. 13.

<sup>24</sup> W. Krajniak, *Rozwój polskiej elektroenergetyki...*, s. 239.

Wraz z ustawą Prawo energetyczne i kolejnymi jej nowelizacjami w zgodzie z harmonizacją z prawodawstwem wspólnotowym oraz unijnym przeprowadzano stopniową liberalizację. Proces ten opierał się na demonopolizacji oraz urynkowieniu i składał się z wielu zróżnicowanych elementów o różnej sile oddziaływania na końcowy efekt. Wydaje się szczególnie istotne postrzeganie ich w związku z później zarysowanym problemem obliga giełdowego.

By przedstawić wyłącznie najważniejsze aspekty procesu liberalizacji, warto zwrócić uwagę na jedną z najistotniejszych zmian, a mianowicie zastąpienie stosowanej wcześniej regulacji cen paliw i energii taryfami, z art. 44 Prawa energetycznego w pierwotnym brzmieniu, określanymi przez przedsiębiorstwa energetyczne. Nie była to jednak zmiana, podobnie jak wiele z początków uwalniania zmonopolizowanych rynków, która dokonała się bez wątpliwości i problemów prawnych odnoszących się do sposobów wyliczania taryf<sup>25</sup>. Taryfy podlegają odtąd zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, stosownie do art. 45 Prawa energetycznego, tj. mając na uwadze przede wszystkim pokrycie uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstw energetycznych oraz ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i opłat. Co warto podkreślić, w ślad za tym określono ramy kształtowania i kalkulacji taryf przez przedsiębiorców w art. 46 ust. 2 Prawa energetycznego, a Prezesowi URE uprawnienie ustalania aspektów korekcyjnych przy ich obliczaniu przed zatwierdzeniem na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 Prawa energetycznego. Wprowadzenie i regulacja systemu taryfowego stanowiła element liberalizacyjny w tym sensie, że niejako uwalniała przedsiębiorstwa od centralnie sterowanych cen, które były kreowane przede wszystkim w sposób przedkładający interes odbiorców ponad interesy branży, tym samym rodząc ryzyko finansowania skrośnego. Uwolnienie miało dać przedsiębiorstwom instrument do stworzenia przestrzeni na dochodowość działalności, wzmocnienie konkurencji i przyczynić się do rozwoju jako swego rodzaju legislacyjny bodziec. Zarazem model taryfowy za pośrednictwem Prezesa URE tworzył wyprzedzające ograniczenie dla nadmiernej zyskowności przedsiębiorstw kosztem odbiorców końcowych, wypełniając w ramach wolności rynkowej zadanie nałożone szeroko przez zasadę bezpieczeństwa energetycznego jako zapewnienia dostępnych cenowo dostaw energii.

Drugą najistotniejszą kwestią w kontekście liberalizacji było także, obok zmiany formy ustalania taryf, wprowadzenie zmian w obrocie energią elektryczną polegających na dopuszczeniu stron trzecich, czyli możliwości zakupu energii elektrycznej od dowolnego wytwórcy i zobowiązania przedsiębiorcy dystrybucyjnego do przesyłania tej energii. Istotą wprowadzenia tzw. zasady dostępu strony trzeciej

---

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., K 12/99, Dz. U. z 1999 r. Nr 91, poz. 1042 i 1043.

(TPA) było zniwelowanie monopolizacji i jej skutków w sektorze<sup>26</sup>. Chociaż TPA była kluczowym elementem liberalizowania rynku energetycznego, to jednak zasada ta wprowadzona art. 4 ust. 2 Prawa energetycznego w pierwotnym brzmieniu była niepełna, to znaczy niezupełnie realizowała cel, ograniczając się do energii elektrycznej wytworzonej wyłącznie „w kraju” oraz uwzględniając warunki ekonomiczne i techniczne. Pozostawiono zatem premiowanie przedsiębiorstw krajowych, dopuszczając zarazem potencjalnie dużą przestrzeń dla arbitralności lub nadużyć po stronie operatorów. Proces kształtowania docelowej konstrukcji prawnej TPA był długotrwały i nastawiony na powolne, stopniowe „otwieranie” rynku energetycznego na wolny obrót energią elektryczną<sup>27</sup>. Praktyka stosowania TPA dowodziła powolności oraz niedoskonałości jej wdrażania, funkcjonowała bowiem w dwóch wariantach – jednym umownym i negocjowalnym oraz drugim ustalonym w drodze administracyjnej<sup>28</sup>. Wprowadzenie zasady dostępu stron trzecich w sposób jednolity na szczeblu unijnym zostało dokonane po transpozycji norm dyrektywy UE z 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego<sup>29</sup>.

Nie bez znaczenia były również przepisy ustanawiające jasne kryteria dopuszczenia przedsiębiorców do sektora elektroenergetycznego, tj. uregulowanie koncesjonowania w zakresie podmiotowym (art. 33 Prawa energetycznego), przedmiotowym (art. 32), szczegółowych wymogów treści wniosku (art. 35), okresu obowiązywania koncesji (art. 36), elementów składowych (art. 37), a także kompetencji i uprawnień Prezesa URE, takich jak: kontrolne w obszarze żądania informacji z działalności przedsiębiorstw energetycznych (art. 28), nakazanie dalszej działalności przedsiębiorstwu, którego koncesja wygasła (art. 40), zmiana warunków wydania koncesji oraz jej cofnięcie (art. 41), czy wymierzanie kar wymienionych w art. 56 ust. 1.

Powyższe zmiany w największym stopniu przyczyniły się do umożliwienia zliberalizowania sektora energetycznego w sposób, który zapewnił stopniowe przejście do rynku energii w modelu giełdowym. Podwaliny zostały jednak położone za pośrednictwem wspomnianych przepisów prawnych dotyczących ograniczenia bezpośredniej aktywności państwa w sektorze elektroenergetycznym, prywatyzacji i komercjalizacji, zmiany sposobu ustalania cen za energię elektryczną oraz zagwarantowania specjalistycznego organu i funkcji regulacyjnych. Warto jednakże mieć na

---

<sup>26</sup> D. Gulczyński, *Wybrane aspekty liberalizacji rynku energii elektrycznej w Polsce w świetle regulacji prawnych*, Zeszyty Naukowe Akademia Ekonomiczna w Poznaniu 2008, nr 107, s. 203.

<sup>27</sup> Tamże, s. 204.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 37–56.

uwadze, iż wspomniane kwestie, mimo swojej doniosłości w liberalizowania rynku, stanowiły dopiero rozpoczęcie czy zapowiedź procesu właściwego kształtowania się rynku energii, który znamionować będzie zmienność i nie zawsze odpowiednio przekonywające uzasadnienie dokonywanych zmian regulacji prawnych.

## 5. Proces kształtowania się rynku energii

Kolejnym etapem rozwoju rynku energetycznego w Polsce po początkowym procesie liberalizacji była próba wprowadzenia stymulacji mechanizmów zwiększających konkurencję. W tym celu po wdrożeniu zarysowanych zmian powołano do życia spółkę Giełda Energii S.A., która była własnością Skarbu Państwa oraz spółek z sektora. Spółkę tę, stosownie do wymogów nowych regulacji prawnych rynku energii w zmienianych art. 4 i 9d prawa energetycznego w brzmieniu od początku 2003 r.<sup>30</sup>, przekształcano w Towarową Giełdę Energii S.A., by finalnie funkcjonowała w ramach struktur Giełdy Papierów Wartościowych S.A.

Ideą wprowadzenia systemu giełdowego, a następnie modyfikowania tego modelu poprzez wprowadzanie poszczególnych oblig (obowiązku sprzedaży energii elektrycznej na giełdzie towarowej) było utrzymanie płynności rynku, zwiększanie liberalizacji i dostępu do kontraktów oraz przede wszystkim zapewnienie jasnych i równych zasad zawierania umów na dostawy energii elektrycznej dla wszystkich podmiotów. Z tego względu, uwzględniając naturalną tendencję sektora energetycznego do monopolizacji, wykreowano jednolite rozwiązania prawodawcze na poziomie Unii Europejskiej w tzw. pakietach liberalizacyjnych<sup>31</sup>. Na gruncie polskiego ustawodawstwa wiązało się to, jak zaznaczono, z modyfikowaniem publicznego systemu handlu hurtowego związanym z potrzebami zaradzania problemom polityczno-gospodarczym wynikającym z rozwoju, ale i ze struktury sektora energetycznego.

Rynek energii w Polsce po wstępnej liberalizacji został uregulowany w sposób podobny do zasady TPA, to znaczy wpieryw była pozostawiona przestrzeń dla nie zawsze jasnych, równych form traktowania podmiotów na rynku hurtowych dostaw, a dopiero wraz z implementacją prawa unijnego następowała stopniowa zmiana. Warto zatem wskazać na art. 49a Prawa energetycznego, który wprowadzał tzw. obligo giełdowe na sprzedaż energii elektrycznej na poziomie 15% wytworzonej

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1144.

<sup>31</sup> Z. Muras, F. Elżanowski, *Komentarz do art. 49a, w: Prawo energetyczne, t. 2. Komentarz do art. 12–72*, red. M. Swora, Z. Muras, wyd. 2, Warszawa 2016.

energii. Nowe przepisy wprowadzone w art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej z dnia 8 stycznia 2010 r.<sup>32</sup> stanowiły główny element rynku energii, a zarazem w pewnym stopniu dopełnienie procesu liberalizacji, bowiem utwierdzały rozdzielność działalności usługowej polegającej na przesyłach i dystrybucji od działalności wytwórczej przedsiębiorstw energetycznych. Art. 49a ust. 1 i ust. 2 Prawa energetycznego po wspomnianej zmianie zwiększał konkurencyjność cenową i podmiotową<sup>33</sup> poprzez, z jednej strony, obligo giełdowe, a z drugiej, nakładając obowiązek sprzedaży pozostałej ilości wytworzonej energii w formie otwartego nieograniczonego przetargu lub za pośrednictwem rynku regulowanego. Jakkolwiek regulacja stanowiła gwarant równego dostępu i miała jawny, publiczny charakter<sup>34</sup>, to na marginesie można zaznaczyć, iż nie obyło się bez wątpliwości co do istnienia przymusu handlu hurtowego energią elektryczną wyłącznie za pomocą giełdy towarowej, czy także za pośrednictwem innych regulowanych systemów obrotu<sup>35</sup>. Z powyższego obowiązku zwolniono w art. 49a ust. 5 wspomnianej ustawy szczególne rodzaje wytworzonej lub zużytej energii elektrycznej na cele funkcjonowania przedsiębiorstw, co podyktowane było specyfiką sektora.

Pomijając tutaj przejściową zmianę zwiększającą poziom wytworzonej energii elektrycznej objętej obligiem giełdowym do 30%<sup>36</sup>, istotne jest zwrócenie uwagi na kwestię pełnego wprowadzenia obliga giełdowego, tj. objęcia obowiązkiem 100% wytworzonej energii. Tę ingerencję w swobodę funkcjonowania przedsiębiorstw wytwórczych wynikającą z art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej – Prawo energetyczne z dnia 9 listopada 2018 r.<sup>37</sup> uzasadniano w sposób ogólny potrzebą podniesienia przejrzystości rynku energii z uwagi na jego doniosłą rolę w funkcjonowaniu życia gospodarczego<sup>38</sup>. Co więcej, projektodawca podkreślił, że pełne obligo giełdowe powinno zlikwidować zjawisko „wzrostów cen energii elektrycznej na rynku

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2010 r. Nr 21, poz. 104 i ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 490.

<sup>33</sup> W czasie uchwalania pierwszej formy obliga giełdowego w Polsce sprzedaż odbywała się w 93% na podstawie dwustronnych umów, zob. Z. Grudziński, *Ceny energii elektrycznej w kontekście wdrożenia obligatoryjnego handlu na giełdzie energii*, Polityka Energetyczna 2011, t. 13, nr 2, s. 93.

<sup>34</sup> Z. Muras, F. Elżanowski, *Komentarz do art. 49a*, w: *Prawo energetyczne*, t. 2.

<sup>35</sup> A. Dmowski, 6.3.3. *Obrót energią elektryczną*, w: *Opodatkowanie pochodnych instrumentów finansowych podatkiem dochodowym od osób prawnych*, Warszawa 2014.

<sup>36</sup> Art. 86 pkt 5 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, Dz. U. z 2018 r. poz. 9, wprowadził w art. 49a Prawa energetycznego zmianę obliga do poziomu 30%.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 2348.

<sup>38</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2911, s. 6.

hurtowym, niewynikających z czynników fundamentalnych wpływających na koszt jej wytworzenia czy pozyskania z sąsiadujących systemów<sup>39</sup>. Można przyjąć, że ustawodawca, proponując ustanowienie całkowitego obowiązku hurtowej sprzedaży energii elektrycznej w formie giełdowej, miał na uwadze przede wszystkim przeciwdziałanie pogłębianiu się możliwości wykorzystywania dominującej pozycji na rynku energii przez największe przedsiębiorstwa energetyczne, pobudzanie konkurencyjności oraz zniwelowanie prawdopodobieństwa występowania omijania rynku energii poprzez wewnętrzne struktury zintegrowanych pionowo grup spółek. Te bowiem odpowiadały w ramach handlu wewnątrz korporacyjnego za większość segmentu dwustronnej sprzedaży na rynku hurtowym<sup>40</sup>.

Biorąc pod uwagę okoliczności towarzyszące wprowadzeniu obliga, a następnie jego rozszerzaniu, można skonstatować, iż będąc instrumentem wzmocnienia liberalizacji i konkurencyjności, był to niezbędny element obok TPA, który pozwolił ukształtować transparentny model rynku energii elektrycznej. Z tych względów można upatrywać powodu zniesienia obliga giełdowego na energię elektryczną – dokonanego art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej Prawo energetyczne z dnia 29 września 2022 r.<sup>41</sup> – jako niezrozumiałego i przedstawiającego mało wiarygodne wyjaśnienia dla zasadniczo przekonującego sektor elektroenergetyczny sposobu regulacji rynku energii poprzez 100% obligo<sup>42</sup>. Szczególnie że otoczenie sektorowe i regulacyjne (pakiety legislacyjne związane z inicjatywą REPowerEU) w tamtym czasie winno raczej skłaniać do podtrzymania pełnego obliga dla zachowania wyższych poziomów konkurencji oraz walki cenowej między podmiotami zajmującymi się obrotem.

Ustawodawca w odniesieniu do wspomnianej wyżej nowelizacji uchylającej obowiązek całkowitego obliga powołał się bowiem na zmianę trendów i modelu związanego z rolą centralnych jednostek wytwórczych w sposób, który spowoduje spadek sprzedaży na rynku hurtowym poprzez ograniczenie go do sprzedaży nadwyżek po

---

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> J. Smardz, D. Zaborska, J. Jaworski, *Polska elektroenergetyka w 2017 roku – handel energią i konsumenci*, Nowa Energia 2018, nr 2 (62), s. 34.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. z 2022 r. poz. 2370.

<sup>42</sup> Zob. stanowisko Prezesa URE na temat obliga giełdowego i jego zniesienia: Urząd Regulacji Energetyki, *Ile jest obliga w obligu? URE podsumowuje realizację obowiązku publicznej sprzedaży energii przez giełdę w 2019 roku*, 11.02.2021, <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/9289,Ile-jest-obliga-w-obligu-URE-podsumowuje-realizacje-obowiazku-publicznej-sprzeda.html> [dostęp: 24.03.2025 r.]; D. Ciepela, *Wraca sprawa przywrócenia obliga giełdowego. To ma poprawić działanie rynku energii*, wnp.pl, 14.05.2024, <https://www.wnp.pl/energia/wraca-sprawa-przywrocenia-obliga-gieldowego-to-ma-poprawic-dzialanie-rynku-energii,834387.html> [dostęp: 25.03.2025 r.].

zbilansowaniu podaży z popytem<sup>43</sup>. Nie wspomniano jednak skąd zmiana wynikała, ani też czy mogłoby to spowodować i w jakiej skali skutki negatywne. Ponadto podniesiono oczekiwania wymagane przez polityki klimatyczno-energetyczne oraz potrzeby europejskiego jednolitego rynku energii w zestawieniu z rosnącą produkcją OZE i wzrostem udziału konsumentów generacji energii elektrycznej, co łącznie, zdaniem projektodawcy, wiąże się z koniecznością „zapewniania maksymalnej swobody w realizacji strategii biznesowych w ramach konkurencyjnych mechanizmów”<sup>44</sup>. Stanowisko prawodawcy należy uznać w tym ujęciu za pozbawione większego sensu, jako zaprzeczające argumentacji wykorzystanej podczas wprowadzania pełnego obliga oraz niekonsekwentne. Uchylenie art. 49a Prawa energetycznego uzasadniono również tym, iż powyższe kwestie w nowych okolicznościach wzrostu świadomości i spełnienia celu uprzednio wprowadzonego obliga giełdowego wymuszają wręcz jego zniesienie, aby nie ograniczać dalszego wzrostu konkurencyjności poprzez blokowanie swobody rynkowej wytwórców, co mogłoby przekładać się na mniej efektywne funkcjonowanie przedsiębiorstw, sektora, a także nie sprzyjać optymalizacji całego łańcucha dostaw<sup>45</sup>. Zmiana została zatem przedstawiona jako naturalne następstwo uprzednio wprowadzonego obliga, które spełniło swoje zadanie, doprowadzając do skutecznego zwiększenia transparentności, konkurencyjności cenowej oraz wejścia nowych przedsiębiorstw na rynek. Argumentacja ta wydaje się jednak nieprzekonująca, ponieważ wykorzystuje niemal tożsame elementy, ale dla uzasadnienia przeciwnej normy prawnej. Nie skorelowano przy tym dokładnie chęci pobudzenia innowacyjności i zwiększenia wykonania celów transformacji energetycznej z ochroną wspomnianych nowych podmiotów przed działaniami dominujących grup przedsiębiorstw energetycznych.

Niezależnie od oceny lub zgodności oceny ustawodawcy z realiami rynku energetycznego kwestia obliga giełdowego na energię elektryczną obrazuje w pewien sposób, niejako w mikroskali, proces kształtowania się rynku energii. Z jednej bowiem strony przedstawiona regulacja prawna rynku energii na gruncie polskiego prawodawstwa i towarzyszący mu proces stanowiły dalszy krok względem liberalizacji, stabilizując i wzmacniając proces zwiększania konkurencyjności, wpisując się zarazem w zarysowany wcześniej cel tworzenia rynku energetycznego. Z drugiej jednak strony kwestia ta stanowiła daleko idącą ingerencję w swobodę funkcjonowania rynku energetycznego, która pełniła regulacyjną funkcję dopasowywania prawodawstwa do zmieniającego się ówczasie, zdaniem projektodawcy, otoczenia

<sup>43</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, druk nr 2634, s. 2.

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Tamże, s. 2–6.

gospodarczego, polityczno-społecznego oraz trendów w sektorze, szczególnie zaś w zakresie gwałtownych przyrostów przyłączeń rozproszonych instalacji (przede wszystkim mikroinstalacji) OZE<sup>46</sup>. W tym kontekście zmianę tę upatrywać jako incydentalną odpowiedź na problem bezpieczeństwa sieci wynikający z wcześniej wprowadzonych metod rozliczeń prosumentów oraz rozwoju przedsiębiorstw energetycznych. Nadto należy rozpatrywać ją w kategoriach wewnętrznej sprzeczności realizowania polityki energetycznej państwa (rozumianej jako politykę administracyjną obejmującą zarówno proces stosowania, jak i stanowienia prawa).

## 6. Wprowadzenie rynku mocy

Jak wspomniano, rynek energii, stanowiąc jednocześnie następstwo oraz element liberalizacji rynku energetycznego, jest także mechanizmem regulacji pewnej sfery obrotu gospodarczego. Nie odnosi się wszakże bezpośrednio i *per se* do bezpieczeństwa energetycznego w rozumieniu zapewniającym dbałość o bieżące dostawy energii elektrycznej w sposób umożliwiający zachowanie wymogów ochrony środowiska, zasady zrównoważonego rozwoju i wedle uzasadnienia techniczno-ekonomicznego<sup>47</sup>, tj. w myśl art. 3 pkt 16 Prawa energetycznego<sup>48</sup>. Ten aspekt został natomiast uzupełniony z perspektywy prawnej wprowadzeniem ustawy o rynku mocy<sup>49</sup>, której celem było przeciwdziałanie występowaniu tzw. luki mocowej.

Nie wchodząc w szczególności, zgodnie z treścią art. 1 i 2 ustawy o rynku mocy celem rynku mocy, umożliwiającego zapewnienie gotowości do dostarczania mocy, jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw do odbiorców końcowych. Zatem istotą rynku mocy jest działanie w oderwaniu i obok rynku energii, bez wpływu na ceny na rynku energii<sup>50</sup>, jednocześnie niwelowanie tzw. luki mocowej w szczytach zapotrze-

---

<sup>46</sup> Instytut Energetyki Odnawialnej, *Fotowoltaika w Polsce w 2023 i 2024: nowe moce i nowe wyzwania*, 22.05.2024, <https://ieo.pl/aktualnosci/1684-fotowoltaika-w-polsce-w-2023-i-2024-nowe-moce-i-nowe-wyzwania> [dostęp: 25.03.2025 r.].

<sup>47</sup> M. Gronowski, *Usługa odbudowy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego...*, s. 73–74.

<sup>48</sup> F. Elżanowski, *Obowiązek zapewnienia ciągłości dostaw paliw i energii*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2008, nr 11, s. 45–48.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 2131; ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy o rynku mocy, Dz. U. z 2025 r. poz. 159; ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o rynku mocy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2025 r. poz. 290.

<sup>50</sup> M. Kulesa, *Koncepcja i możliwości wdrożenia rynku mocy w Polsce – wybrane nowe uwarunkowania unijne i polskie*, w: *Rynek energii elektrycznej. Polityka i ekonomia*, red. Z. Połecki, P. Pijarski, Lublin 2017, s. 59.

bowania, powstałej wskutek nieopłacalności stałego utrzymywania dyspozycyjności niekonkurencyjnych cenowo źródeł konwencjonalnych z długim okresem rozruchu.

Niejako na marginesie na uwagę zasługuje kwestia rozstrzygnięcia, w kontekście przyszłości stosowania rynku mocy jako stałego elementu rynku energetycznego, czy mechanizm ten powinien stanowić pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>51</sup>, a także czy winien podlegać szczegółowemu rygorowi jej zatwierdzenia. W świetle interpretacji prawa unijnego w zakresie pomocy państwa instrument wspierania dostępności mocy – rynek mocy – spełnia wszelkie kryteria uznania go za pomoc publiczną podlegającą zatwierdzeniu Komisji Europejskiej w formie decyzji<sup>52</sup>.

W świetle zmiany struktury miksu energetycznego<sup>53</sup> oraz polityki energetyczno-klimatycznej<sup>54</sup> i planów instalacji nowych mocy w energetyce jądrowej<sup>55</sup>, a przez to z uwagi na całkowitą zmianę potrzeb sektora elektroenergetycznego wydaje się, że podejście zarówno krajowe, jak i ogólnounijne w zakresie postrzegania rynku mocy jako pomocy publicznej będzie wymagało rewizji. Należy bowiem wziąć pod rozwagę okoliczności wypierania źródeł funkcjonujących w podstawie systemu elektroenergetycznego przez niskoemisyjne (docelowo zeroemisyjne) źródła wytwórcze, które znamionuje pogodzależność, braki w zakresie subwencji, dotacji, pogarszające się systemy wsparcia, w tym zielone certyfikaty, co może następnie powodować niedoskonałość rynku energii, nieprzewidywalność cen oraz wpływać na jego niestabilność. To z kolei z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego państwa wymaga utrzymywania rynku mocy jako mechanizmu podtrzymywania mocy konwencjonalnych. Jednakże odnosząc tę kwestię do przyszłych perspektyw uwzględniających finalizację projektu elektrowni jądrowej, niezbędne może być podtrzymanie rynku mocy w zupełnie innym modelu, tj. jako interwencji państwa zapewniającej stałość funkcjonowania w perspektywie wieloletniej z zabezpieczonymi cenami wybranych mocy wytwórczych zeroemisyjnych. Patrząc na ekonomiczne

<sup>51</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 (dalej: TFUE).

<sup>52</sup> B. Kurcz, *Komentarz do art. 107, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2. Art. 90–222, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.

<sup>53</sup> Zob. chociażby Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2024*, 27.05.2024, <https://www.forum-energii.eu/transformacja-edycja-2024> [dostęp: 24.03.2025 r.], s. 8, 24, 27, 29, 35.

<sup>54</sup> Zob. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2019 r.)*, październik 2024, <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r> [dostęp: 31.03.2025 r.], s. 14, 19, 22, 27, 105.

<sup>55</sup> Zob. ustawa z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, Dz. U. z 2025 r. poz. 393.

zestawienie potencjalnych korzyści dla inwestorów w sektorze energetycznym na bazie doświadczeń Wielkiej Brytanii, można wywnioskować, że bez udziału państwa nie jest możliwe realizowanie założeń typu net-zero<sup>56</sup>. Należy to także odnieść do wspierania technologii i innowacji pozwalających na skuteczniejszą realizację celów transformacji energetycznej, a wymagających stabilnego otoczenia regulacyjno-gospodarczego, takich jak agrowoltaika, technologia wychwytywania dwutlenku węgla czy rozwiązania służące produkcji zielonego wodoru.

Rynek mocy stanowi obecnie stały element rynku energetycznego i można prognozować, że taki stan nie ulegnie zmianie. Zmieni się natomiast model regulacji i funkcjonowania samego rynku mocy oraz jego postrzeganie; jeżeli nie zmieni się jego ujęcie jako środka pomocy publicznej, to można oczekiwać co najmniej wydania przez Komisję Europejską wytycznych dotyczących dopuszczalności jego stosowania w miarę postępów realizacji transformacji energetycznej. Mowa o wytycznych KE analogicznych do wydanych w zakresie udzielania pomocy państwa w zwalczaniu skutków pandemii COVID-19, co stanowi zarazem dobry przykład na wykorzystywanie tzw. *soft law*, którego rola może determinować w przyszłości specyfikę rynku energetycznego w skali unijnej.

Podsumowując, implementacja mechanizmu wspierania zdolności wytwórczych podyktowana była przyczynami stabilizującymi system elektroenergetyczny, co było skorelowane z sytuacją ekonomiczną sektora, która wynikała ze zmian trendów i źródeł wytwórczych w kierunku nisko- i zeroemisyjnych mocy. Tym samym rynek mocy stanowił i wciąż stanowi odpowiedź na potrzeby uzupełnienia rynku energii, tworząc rynek energetyczny dwutowarowy.

## Zakończenie

Opracowanie pozwala na wysunięcie ogólnych spostrzeżeń na temat przyczyn i potrzeb omówionych regulacji. Całokształt przedstawionych aspektów historyczno-prawnych, gospodarczych, regulacyjnych i aksjologicznych dotyczących rynku energetycznego oraz jego ewolucji pozwala na konstatacje w przedmiocie wpływu tychże aspektów – każdego w różnym stopniu w zależności od okresu. Pierwotnie bowiem prawodawstwo dotyczące początków sektora energetycznego podyktowane było potrzebą minimalnego zapewnienia pewności prawnej co do osiągnięć tech-

---

<sup>56</sup> A. Szafrąński, *Pomoc publiczna dla energetyki jądrowej – na przykładzie decyzji Komisji Europejskiej w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C w Wielkiej Brytanii*, Forum Prawnicze 2016, nr 2, s. 28.

nicznych oraz wynikającego z nich handlu. Następnie z potrzeb urzeczywistniania konkretnego modelu ustroju gospodarczego i uprzemysłowienia państwa, dalej z transformacji ustrojowej, liberalizacji oraz zapewnienia transparentności działania sektora gospodarki. Ostatecznie zaś sposób i metody regulacji wynikły z nich samych, kształtujących konkretne polityki energetyczne wymagające zmian prawnych dla formowania się nowych struktur sektora, tak pod względem podmiotowym, jak i wytwórczym. To implikowało zmiany powodowane transformacją energetyczną, dla której podtrzymania w sposób zapewniający utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego wymagało wprowadzenia dwutowarowego rynku energetycznego poprzez dodanie rynku mocy.

Zmiany na rynku energetycznym opisane powyżej, a odnoszące się do rynku energii w rozumieniu hurtowego rynku energii elektrycznej wyjaśnionego we wstępie obrazują, że rynek energetyczny nie jest obszarem regulacyjnym jednorodnym i niezmiennym, a z racji specyfiki sektora w procesie transformacji energetycznej rynkiem ewoluującym. Wiąże się to, jak można skonstatować, z obligiem giełdowym, z pewnym eksperymentowaniem lub niestabilnością ustawodawczą, stąd wniosek, że rynek energetyczny, zwłaszcza rynek energii nie został „pomyślany” raz na stałe.

Rynek energii i rynek mocy różnicują przy tym dwupłaszczyznowe zagadnienia. W pierwszej kolejności są to kwestie aksjologiczne, które w przypadku rynku energii dotyczą aspektów prawa konkurencji, a w przypadku rynku mocy stabilizacji systemu, czyli zestawienia wolnego rynku z bezpieczeństwem energetycznym. Drugą płaszczyznę można z kolei sprowadzić do struktury – w rynku energii struktury podmiotowej i cenowej, a w rynku mocy rodzajowej do struktury źródeł wytwórczych.

W tym kontekście dostrzegalne jest powstawanie nowego modelu, nowatorskiego kierunku regulacyjnego rynku energetycznego, którego stałym elementem będzie rynek mocy jako dopełnienie niezbędne przy realizacji celów transformacji energetycznej. Możliwe i niepewne są tylko dokładne kierunki modyfikacji instrumentu stabilizacyjnego państwa: czy wyłącznie w stronę wspierania innowacyjnych źródeł, mocy OZE o cechach pozwalających im na stałą pracę w oderwaniu od warunków atmosferycznych, rozwoju „tradycyjnych mocy OZE”, czy też ograniczenie go wyłącznie do energetyki jądrowej.

Mając na uwadze przedstawione aspekty, a także poziom dojrzałości rynku energetycznego w Polsce, wydaje się celowe wskazanie pewnych postulatów wprowadzenia zmian prawnych, zwłaszcza w zakresie poprawy efektywności i stabilności systemu energetycznego, które winny zostać wprowadzone lub przywrócone. Przede wszystkim zaś za racjonalne w zakresie uprzednio przytoczonych argumentów dotyczących transparentności cen i funkcjonowania podmiotów należy uznać przywrócenie art. 49a Prawa energetycznego poprzez ustanowienie obliga giełdowego, jeżeli

nie całkowitego, to przynajmniej na poziomie 50% wytwarzanej energii elektrycznej. W zakresie natomiast ustawy o rynku mocy zasadne byłoby wprowadzenie aukcji wspierających energetykę jądrową jako zeroemisyjne źródło obok magazynów energii elektrycznej, promowanie innych rozwiązań uelastyczniających system, takich jak wirtualne elektrownie czy wybrane wspólnoty energetyczne. Długofalowa strategia dekarbonizacji energetyki powinna obejmować nie tylko badania i rozwój w zakresie nowych technologii nisko- i zeroemisyjnych, nie tylko inwestycje w nowoczesną infrastrukturę elektroenergetyczną, lecz także równoległe dalszą integrację rynku energii w Polsce z rynkiem unijnym, co będzie skutkowało umacnianiem stabilności całego systemu.

Na koniec należy podnieść postulat konieczności uspołnienienia realizacji polityki energetycznej w aspektach zarówno stosowania jej założeń kierunkowych, jak i stanowienia prawa wspierającego ich wdrożenie. Niwelowanie rozbieżności między poszczególnymi jej aspektami wpływa pozytywnie na wiarygodność rynku energetycznego, wzmacniając regulacyjne podstawy, tj. ochronę interesu publicznego. W tym zakresie niezbędne wydaje się pełniejsze oraz podbudowane danymi argumentowanie planowania zmian prawnych oraz wykorzystywanie możliwości wydawania wytycznych przez właściwe organy na wzór struktur unijnych. Przyjęcie przedstawionych postulatów winno wspierać adekwatniejsze postrzeganie rynku energetycznego i kierunku jego rozwoju.

## Bibliografia

- Ciepiela D., *Wraca sprawa przywrócenia obliwa giełdowego. To ma poprawić działanie rynku energii*, wnp.pl, 14.05.2024, <https://www.wnp.pl/energia/wraca-sprawa-przywrocenia-obliga-gieldowego-to-ma-poprawic-dzialanie-ryнку-energii,834387.html> [dostęp: 25.03.2025 r.].
- Dąbrowski T., *Rynek mocy w Polsce – cel wdrożenia ustawy, uwarunkowania unijne i polskie, kluczowe założenia koncepcji i ustawy*, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2018, nr 5 (7).
- Dmowski A., 6.3.3. *Obrót energią elektryczną*, w: *Opodatkowanie pochodnych instrumentów finansowych podatkiem dochodowym od osób prawnych*, Warszawa 2014 [wyd. el. LEX].
- Elżanowski F., *Obowiązek zapewnienia ciągłości dostaw paliw i energii*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 11.
- Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2024*, 27.05.2024, <https://www.forum-energii.eu/transformacja-edycja-2024> [dostęp: 24.03.2025 r.].
- Gronowski M., *Konkurencyjność polskiego węgla kamiennego a przyszłość polityki energetycznej*, Akademia Zarządzania 2025, nr 9 (1).

- Gronowski M., *Regulacja prawna magazynów energii elektrycznej wobec potrzeb transformacji energetycznej Polski*, w: *Prawo i polityka energetyczna Unii Europejskiej*, red. E. Kosiński, M. Gronowski, E. Plewa, Łódź 2023.
- Gronowski M., *Usługa odbudowy krajowego systemu elektroenergetycznego jako element bezpieczeństwa energetycznego*, w: *Prawo i polityka energetyczna Unii Europejskiej*, red. E. Kosiński, M. Gronowski, E. Plewa, Łódź 2023.
- Grudziński Z., *Ceny energii elektrycznej w kontekście wdrożenia obligatoryjnego handlu na giełdzie energii*, *Polityka Energetyczna* 2011, t. 13, nr 2.
- Gulczyński D., *Wybrane aspekty liberalizacji rynku energii elektrycznej w Polsce w świetle regulacji prawnych*, *Zeszyty Naukowe Akademia Ekonomiczna w Poznaniu* 2008, nr 107.
- Instytut Energetyki Odnawialnej, *Fotowoltaika w Polsce w 2023 i 2024: nowe moce i nowe wyzwania*, 22.05.2024, <https://ieo.pl/aktualnosci/1684-fotowoltaika-w-polsce-w-2023-i-2024-nowe-moce-i-nowe-wyzwania> [dostęp: 25.03.2025 r.].
- Kotlewski D., *Rynek mocy a rynek energii*, *Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie* 2018, t. 49, nr 4.
- Krajniak W., *Rozwój polskiej elektroenergetyki po 1945 roku*, *Studia Zachodnie* 2018, nr 20.
- Kulesa M., *Koncepcja i możliwości wdrożenia rynku mocy w Polsce – wybrane nowe uwarunkowania unijne i polskie*, w: *Rynek energii elektrycznej. Polityka i ekonomia*, red. Z. Połeczki, P. Pijarski, Lublin 2017.
- Kurcz B., *Komentarz do art. 107*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2. Art. 90–222, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Mises von L., *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2015.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. (aktualizacja KPEiK z 2019 r.)*, październik 2024, <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r> [dostęp: 31.03.2025 r.].
- Muras Z., Elżanowski F., *Komentarz do art. 49a*, w: *Prawo energetyczne*, t. 2. *Komentarz do art. 12–72*, red. M. Swora, Z. Muras, wyd. 2, Warszawa 2016 [wyd. el. LEX].
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacji sektora elektroenergetycznego*, nr ewid. 156/2001/P00060/DGO, Warszawa 2001.
- Pilzys S., *Początki polskiej elektroenergetyki na przykładzie elektrowni w Wilnie oraz Białymstoku*, *Społeczeństwo i Ekonomia* 2016, t. 2, nr 6.
- Szafrański A., *Pomoc publiczna dla energetyki jądrowej – na przykładzie decyzji Komisji Europejskiej w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C w Wielkiej Brytanii*, *Forum Prawnicze* 2016, nr 2.
- Smardz J., Zaborska D., Jaworski J., *Polska elektroenergetyka w 2017 roku – handel energią i konsumenci*, *Nowa Energia* 2018, nr 2 (62).
- Urząd Regulacji Energetyki, *Ile jest obliża w obliżu? URE podsumowuje realizację obowiązku publicznej sprzedaży energii przez giełdę w 2019 roku*, 11.02.2021, <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/9289,Ile-jest-obliża-w-obliżu-URE-podsumowuje-realizację-obowiązku-publicznej-sprzeda.html> [dostęp: 24.03.2025 r.].

