

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH

# KRYZYS ENERGETYCZNY W POLSCE LOKALNEJ

Perspektywa samorządów

Paulina Sobiesiak-Penszko  
Katarzyna Banul-Wójcikowska  
Małgorzata Kopka-Piątek

INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH



## Instytut Spraw Publicznych Program Zrównoważonego Rozwoju i Polityki Klimatycznej

Publikacja wydana dzięki wsparciu  
Open Society Foundations.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych,  
Warszawa 2023

ISBN 978-83-7689-424-6

**Redakcja językowa:** Izabela Budzyńska

**Korekta:** Agnieszka Obarska

**Skład i opracowanie graficzne:** Studio Graficzne Papercut

### **WYDAWCA**

Fundacja Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22

00-031 Warszawa



# Spis treści

<b>Wstęp</b>	<b>6</b>
<b>Metodologia</b>	<b>8</b>
<b>Główne wnioski</b>	<b>9</b>
<b>ROZDZIAŁ 1</b>	
<b>Kryzys energetyczny. Percepcja, przyczyny i możliwości rozwiązania według samorządów lokalnych</b>	<b>12</b>
<b>Czy w Polsce mamy kryzys energetyczny?</b>	<b>13</b>
<b>W kleszczach wielkiej polityki – o przyczynach kryzysu energetycznego</b>	<b>14</b>
<b>Jest źle. Co z tym zrobić?</b>	<b>16</b>
Ku energetyce rozproszonej	19
Czas na energetykę obywatelską	20
Węgiel to przeszłość	22
Kurs na OZE	23
„Tak” dla energetyki jądrowej	24
Co z tym gazem?	26

Modernizacja i rozwój sieci elektroenergetycznych	27
Efektywność energetyczna	28
Wsparcie dedykowane osobom ubogim energetycznie	29
W oczekiwaniu na środki	30

## **ROZDZIAŁ 2**

### **Wpływ kryzysu energetycznego na sytuację gmin** 32

#### **Jak gminy zostały dotknięte przez kryzys energetyczny** 33

Wydatki bieżące 35

Nierozstrzygnięte przetargi, wypowiedziane umowy 37

Dodatkowe zadania 38

Wzrost kosztów inwestycji 41

Upadające biznesy, wstrzymane inwestycje 44

*Problem ze smogiem był, jest i będzie* 44

Cięcia – nie licz, że mieszkańiec zrozumie! 49

#### **Działania na rzecz efektywności energetycznej** 51

Jak gminy oszczędzały energię elektryczną i ciepło 51

Inwestycje 53

Współpraca z innymi samorządami 54

#### **Ocena wsparcia otrzymanego od państwa** 56

#### **Przyszłość gmin w kontekście kryzysu energetycznego** 61

## **ROZDZIAŁ 3**

### **Wpływ kryzysu energetycznego na sytuację mieszkanek i mieszkańców** **64**

Obywatele kontra kryzys **65**

Wsparcie dla mieszkanek i mieszkańców **67**

Problem ubóstwa energetycznego **75**

**Podsumowanie** **79**

# Wstęp

Ostatnie lata to czas szeregu kryzysów: gospodarczego, energetycznego, klimatycznego, uchodźczego, które mocno wpłynęły na sytuację samorządów lokalnych. Doświadczone pandemią, wysoką inflacją, utratą części dochodów na skutek zmian podatkowych, obciążone nowymi zadaniami, z niepewnością patrzą w przyszłość. Jednocześnie, jak pokazuje Indeks Samorządności – stanowiący próbę uchwycenia zmian potencjału zadaniowo-finansowego oraz siły ustrojowej i politycznej samorządów – w ostatniej dekadzie następuje stopniowe ograniczanie samodzielności samorządów lokalnych na rzecz władzy centralnej. Obniża się ich poziom decyzyjności w wielu obszarach (takich jak m.in. edukacja czy gospodarka odpadami). Postępuje też m.in. ograniczanie swobody decydowania o priorytetach wydatkowych<sup>1</sup>.

## **Czy kryzys energetyczny stanie się przysłowiowym gwoździem do trumny dla polskich samorządów?**

W niniejszym raporcie prezentujemy wnioski z badań jakościowych na temat wpływu sytuacji w energetyce i wzrostu cen energii na kondycję polskich gmin oraz ich mieszkańców i mieszkańek. Wskazują one, że kryzys energetyczny pogłębił trudną sytuację finansową wielu samorządów. Doprowadził także do zmian i ograniczeń w realizowaniu i planowaniu przez nie zadań i inwestycji. W sytuacji dalszego utrzymywania się wysokich cen energii części samorządów grozi zapaść finansowa. Jednak nie wszystkie społeczności lokalne doświadczają skutków kryzysu energetycznego w taki sam sposób. Wiele zależy od poziomu

---

1 M. Lackowska, R. Matczak, P. Swianiewicz, D. Sześciło, K. Wojnar, *Indeks Samorządności. 2023*, Forum Idei, Fundacja Batorego, 2023.

ich zamożności, skali utrzymywanej infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej czy zrealizowanych już inwestycji na rzecz efektywności energetycznej. Paradoksalnie ta trudna sytuacja może stać się dla samorządów ważnym bodźcem do rozwoju. Energetyka obywatelska, klastry energii, spółdzielnie energetyczne to przyszłość i jednocześnie szansa na niezależność i samowystarczalność samorządów lokalnych, ale także niższe koszty energii i potencjał aktywizacji społecznej oraz rozwoju biznesu. Czy tę szansę wykorzystamy?

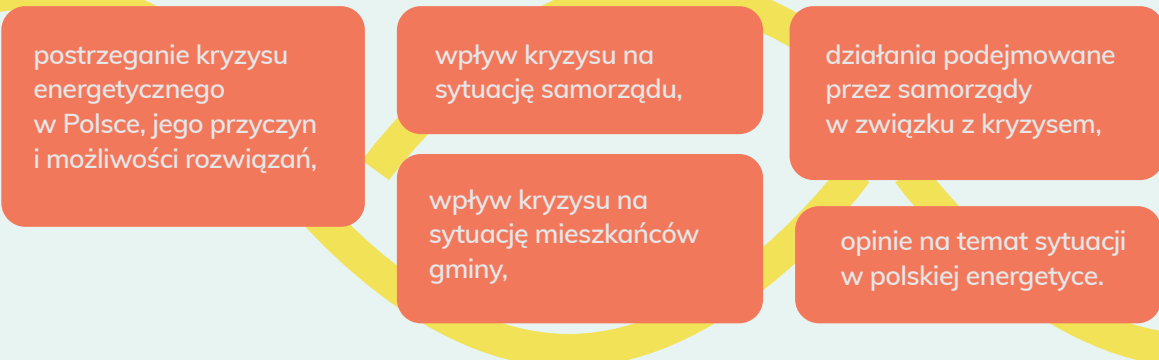
Wszystko zależy od tego, co będzie się działo w najbliższym czasie. Czy proces ograniczania autonomii samorządów zostanie zatrzymany? Jak będzie kształtowała się ich swoboda finansowa? W jakim kierunku potoczy się transformacja energetyczna? Czy będzie w niej miejsce na aktywną rolę społeczności lokalnych i ich mieszkańców?

Mamy nadzieję, że prezentowane przez nas wnioski z badań z udziałem rządzących gminami posłużą zmianom, które przełożą się na bezpieczniejszą i bardziej przewidywalną przyszłość samorządów lokalnych i obywateli.

*Autorki*

# Metodologia

Badania były prowadzone wśród rządzących gminami metodą indywidualnych wywiadów pogłębionych (*individual in-depth interviews*). Rozmowy prowadzono w oparciu o przygotowany wcześniej scenariusz podzielony na kilka bloków tematycznych:



postrzeganie kryzysu energetycznego w Polsce, jego przyczyn i możliwości rozwiązań,

wpływ kryzysu na sytuację samorządu,

działania podejmowane przez samorządy w związku z kryzysem,

wpływ kryzysu na sytuację mieszkańców gminy,

opinie na temat sytuacji w polskiej energetyce.

Przeprowadzono 14 wywiadów z przedstawicielami gmin z różnych części Polski (z 12 województw), w tym trzy z samorządów liczących ponad 100 tysięcy mieszkańców, siedem z samorządów liczących do 100 tysięcy mieszkańców i cztery z gmin wiejskich. Dobór miał charakter losowy w ramach kategorii wyróżnionych ze względu na dwa kryteria: poziom zamożności mierzony wskaźnikiem dochodu na mieszkańca według Banku Danych Lokalnych GUS (trzy kategorie: wysoki, średni i niski poziom dochodu na mieszkańca) oraz typ gminy (dwie kategorie: wiejska i miejska).

Badania realizowano w okresie marzec-czerwiec 2023 roku.



# Główne wnioski

Samorządy lokalne doświadczają kryzysu autonomii i finansów. Maleją wpływy z podatków, rosną obciążenia, a kryzys energetyczny potęguje te problemy.

Kryzys energetyczny ma według samorządowców swoje źródła w wielu czynnikach niezależnych od tego, co dzieje się na poziomie lokalnym. To m.in. wojna w Ukrainie, transformacja energetyczna oraz obowiązujący w Polsce centralistyczny model energetyki i opóźnienia w odchodzeniu od paliw kopalnych.

**Dla samorządów kryzys energetyczny ma przede wszystkim wymiar finansowy. Przejawia się w problemach z pokryciem wydatków bieżących, brakiem środków na wkłady własne w inwestycje, planowaniem budżetów, rozstrzygnięciem przetargów na energię elektryczną i gaz.**

Rządzący gminami, choć cieszą się z każdego rodzaju pomocy płynącej od państwa, to jednak określają obecne mechanizmy jako niewystarczające, chwilowe, uzależniające. Zamiast „polityki czekowej” łatającej dziury w zdrenowanych budżetach samorządów oczekują zmian systemowych pozwalających im na realizację idei samorządności.

Włodarze gmin są zgodni co do tego, że należy decentralizować i liberalizować rynek energii, rozwijać energetykę obywatelską i odnawialne źródła energii oraz dać samorządom i ich mieszkańcom większą swobodę w kształtowaniu własnej polityki energetycznej i zarządzaniu energią i ciepłem.

Dekarbonizacja to według badanych kierunek, od którego nie ma odwrotu. Rolę stabilizatora w polskim systemie energetycznym może pełnić energetyka jądrowa uzupełniana przez odnawialne źródła energii.

Potrzebna jest strategia odchodzenia od gazu w poszczególnych sektorach – w ciepłownictwie, elektroenergetyce, przemyśle czy w gospodarstwach domowych, która pozwoliłaby samorządom przygotować się na ten proces.

Modernizacja sieci elektroenergetycznych to ogromne i pilne wyzwanie. Samorządom zależy na udziale w budowaniu elastycznego systemu zarządzania sieciami i bilansowania podaży i popytu energii na poziomie społeczności lokalnych.

W związku z kryzysem energetycznym na znaczeniu zyskała kwestia zwiększania efektywności energetycznej poprzez m.in. termomodernizację, modernizację oświetlenia czy wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych. Zarówno samorządy, jak i ich mieszkańcy nadal wykazują też duże zainteresowanie możliwościami wymiany źródeł energii na bardziej ekologiczne i szukają wsparcia finansowego w oferowanych przez państwo programach. **Jednocześnie dalsze inwestycje samorządowe w zielone rozwiązania będą uzależnione od polityki państwa oraz od uruchomienia środków z Krajowego Planu Odbudowy.**

Gminy zmuszone były do podjęcia szeregu działań oszczędnościowych, by domknąć budżety. W pierwszej kolejności rezygnowano z mniejszych remontów oraz inwestycji finansowanych ze środków własnych gmin (drogi, chodniki, parkingi). Ucierpiały też działania promocyjne i zieleń. **Oszczędności z zakresu efektywności energetycznej realizowano – nie bez niezadowolenia ze strony mieszkańców – poprzez ograniczenie oświetlenia ulicznego oraz dekoracyjnego, obniżenie temperatury w obiektach gminnych bądź ich czasowe zamykanie.**

Dbanie o dobrą jakość powietrza nie stanowi dla samorządowców priorytetu w kontekście kryzysu energetycznego. Smog jest traktowany jako jeden z wielu problemów, które należy rozwiązać za pomocą narzędzi oferowanych przez państwo: głównie dotacji na wymianę tzw. kopciuchów oraz w przypadku większych miast inwestycji w transport nisko- bądź zeroemisyjny.

Przyszłość jawi się samorządowcom jako niepewna. Dostrzegają oni duże ryzyko niestabilności sytuacji finansowej, spowodowanej z jednej strony wahającymi się w sposób niekontrolowany cenami energii elektrycznej i ciepła, z drugiej obniżeniem wpływów z PIT oraz uzależnieniu od „czeków” od rządu. **Włodarze są zgodni, że kryzys finansów samorządowych doprowadzi w ciągu najbliższych lat do poważnego obniżenia jakości życia mieszkańców.**

**Samorzady wspierały mieszkańców gmin w kryzysie energetycznym przede wszystkim poprzez realizację zadań zleconych w tym obszarze przez państwo. Obejmowało to m.in. dystrybucję dostaw węgla czy opracowywanie wniosków i płatności wynikających z rządowej tarczy energetycznej.**

Ubóstwo energetyczne jest zjawiskiem dostrzeganym przez samorządowców. W opiniach włodarzy w różnym natężeniu dotyczy mieszkańców badanych gmin – najczęściej osób samotnych, starszych, utrzymujących jednoosobowe gospodarstwa domowe z emerytury czy renty, zamieszkujących stare budynki, w tym lokale komunalne. Samorządowcom brakuje jednak bliższego rozpoznania tego problemu i wiedzy na temat jego skali.

Samorzady nie mają finansowych możliwości wspierania osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. Szczególnym wyzwaniem pozostaje wsparcie osób, które ze względu na kryterium dochodowe nie są beneficjentami pomocy społecznej, ale jednocześnie nie mają wystarczających dochodów, aby zaspokajać potrzeby energetyczne i radzić sobie z rosnącymi kosztami życia. Potrzebne są też programy sprofilowane na termoizolację budownictwa komunalnego, gdzie występuje największy problem z ubóstwem energetycznym.

Rozdział 1

# **KRYZYS ENERGETYCZNY. PERCEPCJA, PRZYCZYNY I MOŻLIWOŚCI ROZWIĄZANIA WEDŁUG SAMORZĄDÓW LOKALNYCH**



# Czy w Polsce mamy kryzys energetyczny?

„To będzie dramat” – tak można krótko opisać pojawiające się w przestrzeni publicznej latem i jesienią 2022 roku opinie na temat konsekwencji rosnących cen energii dla samorządów lokalnych i ich mieszkańców. Obawiano się m.in. czasowych wyłączeń prądu czy konieczności zamykania lub ograniczania działalności obiektów użyteczności publicznej. Według niektórych samorządowców niespełnienie się tych najczarniejszych scenariuszy, przede wszystkim takiego, w którym w Polsce zabrakłoby prądu, można uznać za dowód tego, że jak dotąd nie mamy do czynienia z pełnowymiarowym kryzysem. Obecne problemy postrzegane są przede wszystkim przez pryzmat finansowy – wzrostu cen energii dla wszystkich jej odbiorców:

**Dla mnie kryzys to jest sytuacja, w której mamy braki w dostępności jakiegoś medium energetycznego, a takie braki nie występują. Są pewne zawirowania na rynku związane z ich ceną, chociażby w przypadku paliw. [W11, gmina wiejska]**

Wzrost cen energii i ciepła jest jednak na tyle dotkliwy i przekłada się na tak wiele obszarów funkcjonowania społeczności lokalnych (o czym szerzej piszemy w dalszej części raportu), że zdaniem rozmówców można obecną sytuację (zwłaszcza, jeśli będzie dłużej się utrzymywać) uznać za zagrożenie zarówno dla przyszłości samorządów, jak i jakości życia ich mieszkanki i mieszkańców.

# W kleszczach wielkiej polityki – o przyczynach kryzysu energetycznego

Samorządowcy postrzegają obecne problemy z energią przede wszystkim w kategoriach problemu i zjawiska globalnego i krajowego, które nie zależy od nich i na które też nie mają przy obecnych uwarunkowaniach większego wpływu.

To z jednej strony kwestie zmieniających się uwarunkowań geopolitycznych: wojny w Ukrainie, uzależnienia Europy i Polski od importu paliw kopalnych oraz opóźnień w budowaniu bezpieczeństwa energetycznego na poziomie Unii Europejskiej i poszczególnych krajów. Wpływ na obecną sytuację ma także proces dekarbonizacji europejskiej gospodarki, w tym takie mechanizmy, jak unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Za jego sprawą źródła wysokoemisyjne, takie jak węgiel, na którym nadal bazuje polska energetyka, stają się bardziej kosztowne i nieopłacalne. Rządzący gminami dostrzegają źródła kryzysu także w uwarunkowaniach wewnętrznych – opóźnieniach transformacji polskiej energetyki, przestarzałej i niemodernizowanej infrastrukturze elektroenergetycznej, a także specyfice funkcjonowania polskiego rynku energetycznego – jego scentralizowania i zmonopolizowania przez państwo:

**Przyczyny kryzysu energetycznego nie dotyczą poziomu samorządu, tylko polityki globalnej i tego, co polskie. Polska energia, polski rynek energetyczny oparty jest na węglu. Polska ma wysokie emisje CO<sub>2</sub> i biorąc pod uwagę, jak ten rynek jest skonstruowany, czyli że za emisję CO<sub>2</sub> musimy płacić coraz więcej, to siłą rzeczy to się przekłada na cenę ▶**

energii. I te koncerny polskie, spółki skarbu państwa takich cen oczekują. Na kryzys ma też olbrzymi wpływ struktura całego rynku, czyli pełna monopolizacja energii elektrycznej, sprzedaż, produkcja i dystrybucja poprzez spółki skarbu państwa. To rodzi pole do nadużyć. [...] Ten rynek jest chory i patologiczny, co przekłada się na ceny energii dla konsumenta, nie tylko rozumianego jako jednostka sektora publicznego, tylko to dotyka nas jako konsumentów na rynku. [W13, miasto do 100 tys. ludności]





# Jest źle. Co z tym zrobić?

Obecne rozwiązania, które polegają przede wszystkim na mrożeniu cen energii przez rząd są oceniane jako konieczne w sytuacji szoku cenowego. Jednocześnie rozmówcy podkreślają, że nie stanowią one rozwiązania problemu. Bezpieczeństwo, które dają, jest tymczasowe, a ręczne sterowanie cenami energii zwiększa niepewność i uniemożliwia długoterminowe planowanie:

[...] na dzień dzisiejszy sytuacja jest o tyle bezpieczna, że są dodatki osłonowe związane z ciepłem, z energią, natomiast nie mamy takiej gwarancji, która pozwoli w perspektywie planować coś racjonalnie, bo nie wiemy, jak ta sytuacja się dalej potoczy. [W4, gmina wiejska]

Wszystkie elementy takich tarcz to nie są rozwiązania systemowe. To są rozwiązania krótkoterminowe, bardzo niestabilne i niepewne. [W9, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

Podstawowym źródłem oszczędności to jednak jest coś, czemu jestem przeciw, czyli rządowe tarcze. Jestem przeciw, bo to nie jest gospodarka rynkowa. **My za chwilę za to zapłacimy, zapłacimy dzisiaj w podatkach pośrednio, a za chwilę zapłacimy, bo zafundują nam sprzedawcy terapię szokową. Trzeba stopniowo urealniać te stawki.** [W6, miasto do 100 tys. ludności]

Zgodnie z przeświadczeniem, że projektowanie polityki energetycznej wykracza poza kompetencje, wpływ i dostępną wiedzę samorządów lokalnych,



część naszych rozmówców pytana o możliwości rozwiązania kryzysu nie postrzegła siebie jako właściwych adresatów:

**Przede wszystkim czekamy na mądre decyzje ze strony polityki krajowej. Samorządy same w sobie mogą czynić różne plany, projekty, czynić oszczędności, bo my to też robimy na co dzień. Natomiast bez kompleksowego działania w polityce krajowej samorządy nic w pojedynkę nie są w stanie zrobić.** [W13, miasto do 100 tys. ludności]

Zazwyczaj jednak w dalszej rozmowie okazywało się, że władarze mieli nie tylko szereg ciekawych spostrzeżeń co do funkcjonowania systemu energetycznego, ale i konkretne wizje i pomysły, w jakim kierunku należałoby dążyć i jakie działania podejmować, by rozwiązać istniejące problemy.



## Możliwości rozwiązania kryzysu energetycznego rozmówcy dostrzegają przede wszystkim w:



Budowaniu rozproszonego modelu energetyki z udziałem obywateli, samorządów i lokalnego biznesu;



Podjęciu strategicznych decyzji dotyczących przyszłości i roli gazu w polskiej gospodarce, intensyfikacji działań na rzecz efektywności energetycznej i premiowaniu działań w kierunku jej oszczędzania;



Rozwoju energetyki obywatelskiej, w tym spółdzielni energetycznych, w każdego typu gminach w Polsce;



Odejściu od gospodarki opartej na węglu;



Modernizacji i rozwoju sieci elektroenergetycznej oraz dostosowaniu jej do rozwijających się nowych sieci instalacji OZE;



Przyspieszeniu transformacji energetycznej w kierunku odnawialnych źródeł energii, w tym szczególnie energii z wiatru i słońca;



Ochronie osób ubogich energetycznie poprzez kierowanie do nich konkretnych programów wsparcia;



Rozwoju energetyki jądrowej;



Odblokowaniu środków z Krajowego Planu Odbudowy.

Warto też podkreślić zgodność naszych rozmówców w kwestii proponowanych rozwiązań, co jest ważne w kontekście budowania społecznego konsensusu w sprawie transformacji i przyszłego kształtu polskiej energetyki.

Przyjrzyjmy się po kolei kierunkom zmian, które zdaniem samorządowców są szansą na rozwiązanie kryzysu.

## Ku energetyce rozproszonej

Istotnym elementem transformacji energetycznej wprowadzanej w Unii Europejskiej są decentralizacja i liberalizacja rynku energii<sup>2</sup>. Polski model energetyki nadal oparty jest jednak na scentralizowanym systemie, w którym kluczową rolę odgrywa monopol państwa. Odejście od tego modelu to zdaniem samorządowców punkt wyjścia do wszelkich innych zmian, których potrzebuje polska energetyka. W tym kontekście rządzący gminami podkreślali m.in., że obecny model nie jest optymalny ani z ekonomicznego punktu widzenia, ani pod względem zapewnienia Polsce bezpieczeństwa energetycznego. Problemem jest też jego nieprzejrzystość. To zaś rodzi wątpliwości m.in. co do prawdziwych kosztów wytwarzania energii i obawy o możliwość nadmiernego wpływania spółek skarbu państwa na kształtowanie się cen:

**Być może spółki skarbu państwa szukają możliwości finansowania innego niż tylko to, które wynikałoby bezpośrednio z cen, bo nie uważam, żeby tak radykalnie wzrosły koszty w zakresie wytwarzania energii, żeby ceny, które dzisiaj nam przedstawiają spółki państwowe w ramach ogłaszanych postępowań, musiały aż tak bardzo rosnąć.**

[W10, miasto do 100 tys. ludności]

**Widzę tylko jedną przeszkodę transformacji, którą jest polityka i takie przez cały czas ukierunkowanie na węgiel. W tym modelu spółki skarbu państwa robią, co chcą, i mogą żądać niemalże cen z kosmosu.** [W13, miasto do 100 tys. ludności]

Obecny model energetyki nie uwzględnia w wystarczającym stopniu także aktywnej roli, jaką mogłyby pełnić w nim społeczności lokalne, gdyby jednym z ważnych filarów systemu była lokalna, małoskalowa produkcja energii elek-

---

<sup>2</sup> Por. A. Stasik, *Energetyka w modelu obwarzanka. Jasny cel, trudna droga*, [w:] *Obwarzanek po polsku*, M. Sutowski (red.), Krytyka Polityczna, Warszawa 2023.

trycznej i ciepła. Samorządy są więc otwarte na taki kierunek transformacji systemu. Potrzebne są jednak decyzje, rozwiązania prawne i środki, które to umożliwią:

**Coraz bardziej się przekonuję, że powinniśmy iść w kierunku rozproszonej energetyki. Na pewno na poziomie gminy czy związku gmin powinna być możliwość budowania prawdziwej samodzielności energetycznej. [...] To nie jest wcale taka odległa perspektywa, ale musi być impuls, żeby tak było [...].** [W9, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

## Czas na energetykę obywatelską

Energetyka obywatelska to system, w którym w wytwarzaniu energii i zarządzaniu nią biorą udział nie tylko instytucje i przedsiębiorstwa sektora energetycznego, ale także osoby prywatne, organizacje i podmioty spoza tego sektora oraz społeczności lokalne<sup>3</sup>. Jest ona kierunkiem zmian wpisującym się w postulowany przez samorządy model energetyki rozproszonej. Spółdzielnie energetyczne, klastry energii (na przykład z udziałem samorządowych spółek użyteczności publicznej, jak ciepłownie czy zakłady gospodarowania odpadami), prosumpcja, lokalna produkcja energii i ciepła ze źródeł odnawialnych to filary tego systemu. W obliczu kryzysu energetycznego, rosnących cen, pytań o dostępność surowców i zmiany europejskich polityk publicznych, **korzyści z energetyki obywatelskiej postrzegane są nie tylko przez pryzmat oszczędności i przyspieszenia rozwoju OZE, ale także jako dodatkowe źródła dochodów dla gmin i miejsca pracy dla mieszkańców regionu.** Obecnie, jak wskazują samorządowcy, potencjał ten pozostaje niewykorzystany. **Samorządy nie mają możliwości budowania samowystarczalności energetycznej ani zarządzania energią.** Dynamiczny rozwój prosumpcji od 2022 roku **został spowolniony na skutek nowelizacji ustawy o OZE, zmieniającej zasady**

<sup>3</sup> Na temat energetyki obywatelskiej por. m.in. publikacje Polskiej Zielonej Sieci, <https://zielonasiec.pl/publikacje/> [dostęp 18.07.2023].

rozliczania energii wyprodukowanej w mikroinstalacjach, co wydłuża czas zwrotu z inwestycji<sup>4</sup>. Na obszarach miejskich nie mogą powstawać spółdzielnie energetyczne, w których możliwe byłyby wspólne i oparte o lokalne zasoby wytwarzanie i konsumowanie energii lub ciepła:

**Mieszkańcy, obywatele bardzo dobrze potrafią patrzeć i oceniać. Jeżeli byśmy pokazali, że przy montowaniu takiego czy innego źródła odnawialnej energii realnie obniżą rachunki, albo inaczej, że ta inwestycja się zwróci w jakiejś konkretnej perspektywie, to oni są nawet w stanie sami zainwestować pieniądze i zrobić to bardzo szybko. Natomiast są te sygnały, że w pewnych lokalizacjach instalacje fotowoltaiczne nie przynoszą żadnych oszczędności, bo nie ma kto tej energii spożytkować i odebrać. I tak naprawdę te urządzenia tylko w ograniczonym zakresie produkują prąd, a w związku z tym nie przynoszą efektu. Ale myślę, że jak najbardziej energetyka obywatelska, spółdzielnie – to jest bardzo pomocne. One mogłyby pomóc przejąć taką rolę montażu czy realizacji tych inwestycji.** [W11, gmina wiejska]

**Bardzo dobrym rozwiązaniem są spółdzielnie energetyczne, gdzie można sobie ze skali jednej bądź kilku gmin tak naprawdę bilansować energię odnawialną. I wówczas ten problem nadwyżek energii wyprodukowanej z OZE, która musi być w krótkim czasie wypchnięta do sieci energetycznych, może tak jaskrawie nie występować. Dlatego przydałyby się przepisy, które również przynajmniej tym średnim miastom dawałyby możliwość tworzenia spółdzielni energetycznych.** [W3, miasto do 100 tys. ludności]

---

4 Por. m.in. M. Skłodowska, Nowy system rozliczania prosumentów od 1 kwietnia 2022 roku, <https://wysokienapiecie.pl/42887-nowy-system-rozliczania-prosumentow-od-1-kwietnia-2022-roku/> [dostęp 18.07.2023].

## Węgiel to przeszłość

Przez wiele lat węgiel był podstawą polskiego mixsu energetycznego. Po wybuchu wojny w Ukrainie zaczęto mówić o jego renesansie. Badania pokazują też, że na skutek kryzysu energetycznego Polki i Polacy znów nieco przychylniej spojrzeli na ten surowiec. Nadal jednak utrzymuje się wysokie poparcie społeczne dla rezygnacji z energetyki opartej na węglu – w 2023 roku deklarowało je około 70% społeczeństwa<sup>5</sup>. Także badani samorządowcy byli zgodni co do tego, że **nie ma już odwrotu od dekarbonizacji, a utrzymanie obecnego systemu będzie obniżało konkurencyjność polskiej gospodarki**. Kluczowe dla Polski staje się teraz pytanie o to, co i w jakim stopniu powinno zastąpić dotychczasowe główne paliwo naszej gospodarki. Odnosząc się do tego aspektu, samorządowcy wymieniali przede wszystkim energetykę jądrową i odnawialne źródła energii. Jednocześnie dostrzegają oni niespójność, chaotyczność, opóźnienia i nieprzygotowanie do transformacji, które rodzą obawy zarówno o bezpieczeństwo energetyczne, jak i o przyszłe ceny energii:

**Wiemy, że docelowo węgiel nie będzie mógł stanowić żadnej podstawy do wykorzystania w najbliższych latach. Wiemy, w jakim kierunku idzie proces transformacji w obszarze energetyki. I to jest zagadnienie, które już dawno powinno być rozwiązane.** [W5, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

**Wolałbym, żebyśmy byli przygotowani do odejścia od węgla, bo potem zostaniemy do tego przymuszeni jakimiś karami. Chciałbym, żebyśmy jako kraj, jako naród byli na to przygotowani, robili to świadomie, robili to nie pod przymusem, tylko bądźmy na to przygotowani.** [W2, miasto do 100 tys. ludności]

---

5 Por. komunikat CBOS, *Postawy wobec transformacji energetycznej*, CBOS, nr 30/2023.

**Będziemy za chwilę zmuszeni do wyłączenia elektrowni węglowych. Tymczasem nie jesteśmy przygotowani do produkcji energii elektrycznej z innych źródeł. [...] Myślę, że jesteśmy na dobrej drodze, żeby popaść w spore problemy z energią elektryczną.** [W7, miasto do 100 tys. ludności]

W odniesieniu do węgla badani podkreślali także brak wystarczających i rzetelnych informacji na temat jego zasobów oraz kosztów wydobywania:

**Węgiel... tak naprawdę, jaki jest zasób tego węgla? Czy on jest dostępny, czy te koszty są opłacalne? Jest jakaś ekonomika tego wszystkiego? [...] Nadal ta informacja nie jest przekazywana w sposób precyzyjny. Natomiast patrząc na inne kraje, widać, że rzeczywiście nie ma już odwrotu [od dekarbonizacji – przyp. aut.].** [W9, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

## **Kurs na OZE**

W 2022 roku udział OZE w produkcji energii wyniósł 20,6%. Instalacje prosumenckie odpowiadały za 4,1% krajowej generacji energii elektrycznej<sup>6</sup>. Poparcie dla rozwoju zielonej energii (ze słońca, wiatru, wody) jest w Polsce powszechne, choć jak wynika z badań CBOS, rosnące w ostatnim czasie społeczne poparcie dla rozwoju energetyki jądrowej łączy się ze zmniejszeniem nacisku na inwestycje w OZE<sup>7</sup> (być może nakładają się na to też ostatnie, niekorzystne dla prosumentów, zmiany dotyczące inwestowania w fotowoltaikę).

**Odnawialne źródła energii to także kierunek zmian postulowanych przez samorządy lokalne.** Samorządowcy podkreślali też przy tym potrzebę jak naj-

---

<sup>6</sup> Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2022, Forum Energii, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/transformacja-2023> [dostęp 18.07.2023].

<sup>7</sup> Por. komunikat CBOS, Postawy wobec transformacji energetycznej, CBOS, nr 30/2023.



większej dywersyfikacji źródeł energii, dostosowanych do lokalnej specyfiki oraz znaczenie dalszych indywidualnych inwestycji w fotowoltaikę. **Pozytywnie ocenia się odblokowanie inwestycji w rozwój wiatraków. Samorządowcy często oceniali też energetykę wiatrową jako najbardziej stabilną i przewidywalną spośród OZE, stąd tak istotny jest ich zdaniem jej dalszy rozwój:**

**Przede wszystkim ważna jest budowa stabilnych źródeł niskoemisyjnych. Energetyka wiatrowa – bo ona jest najbardziej stabilna moim zdaniem. W uzupełnieniu fotowoltaika na każdym dachu, na którym się da.**

[W7, miasto do 100 tys. ludności]

**Energetyka odnawialna to jest trend i jednocześnie potrzeba, można powiedzieć, stopniowego uniezależnienia się od dostaw energii elektrycznej z jakichś dużych źródeł. [...] Nawet biorąc pod uwagę, że modernizacja sieci energetycznych może nie nadążać za rozproszonymi, prosumenckimi źródłami energii, to warto w to iść. Pewnym antidotum są magazyny energii. Tutaj na pewno będziemy zachęcać mieszkańców, żeby co najmniej połowa z nich, decydując się na fotowoltaikę, również zakładała montaż magazynu energii.** [W3, miasto do 100 tys. ludności]

## **„Tak” dla energetyki jądrowej**

W ostatnich latach można w Polsce zauważyć rosnącą akceptację dla energetyki jądrowej. Z badań CBOS z 2022 roku wynika, że w sytuacji, kiedy chcemy odchodzić od węgla, aż trzy czwarte Polek i Polaków uznaje inwestowanie w energetykę jądrową za konieczne. 58% wskazuje też, że nie obawia się funkcjonowania elektrowni w Polsce<sup>8</sup>. **Przeświadczenie o potrzebie rozwijania energii jądrowej widoczne było także w rozmowach z samorządowcami.** Jest to w ich opiniach

8 Por. komunikat CBOS, Polacy o rozwoju energetyki jądrowej, CBOS, nr 151/2022.



ważny, a dla niektórych badanych nawet najważniejszy, stabilizator dla miksu energetycznego po odejściu od węgla. Niebagatelne może być także jego znaczenie jako miejsca pracy:

**Zdecydowanie taka elektrownia powinna powstać. Polityka klimatyczna Unii Europejskiej wymusza stopniowe wycofywanie się z węgla. A tak naprawdę energia jądrowa to jedyne w mojej ocenie stabilne źródło energii elektrycznej, a nawet w perspektywie energii cieplnej. Mało tego, energia jądrowa jest też takim źródłem, które może pracować na podstawie naszego obecnego systemu energetycznego, nie generując jakichś wielkich kosztów związanych zarówno z emisjami, jak i rozbudową sieci energetycznych czy wysokiego, czy średniego napięcia. Więc atom może być faktycznie ratunkiem dla rodzimej branży węglowej, utrzymując przynajmniej jeszcze przez jakiś czas dziesiątki tysięcy miejsc pracy.** [W3, miasto do 100 tys. ludności]

Z rozwijaniem energetyki jądrowej nadal wiąże się wiele pytań, na które zdaniem rozmówców nie ma odpowiedzi. Jaki model tej energetyki rozwijać – oparty o jednostki dużej mocy czy raczej małe reaktory modułowe? W jaki sposób zabezpieczyć finansowanie tych inwestycji? Skąd Polska weźmie paliwo do elektrowni atomowej? Niepewność rodzi też nie tylko to, czy Polska będzie w stanie wdrożyć taką inwestycję tak szybko, jak to potrzebne, ale również to, czy w ogóle będzie ją w stanie zrealizować. **Jak mówili nasi rozmówcy, elektrownie jądrowe to raczej „melodia odległej przyszłości”. Wyzwaniem pozostaje zapewnienie stabilności systemu, zanim one powstaną:**

**Elektrownia jądrowa to kwestia może 50 lat. Nie spodziewam się, żeby to ziściło się szybko, biorąc pod uwagę, w jakim tempie się wszystko w naszym kraju toczy. I tak naprawdę znowu mówimy o kolosalnych środkach finansowych, które w tym kierunku muszą płynąć.** [W8, miasto do 100 tys. ludności]

## Co z tym gazem?

Polityka energetyczna Polski do 2040 roku zakłada, że gaz będzie paliwem pomocowym w transformacji energetycznej, a bezpieczeństwo jego dostaw zapewni dywersyfikacja i rozbudowa kierunków dostaw<sup>9</sup>. Jednak, jak zwraca uwagę Forum Energii, „w ostatnich dwóch latach gaz ziemny stał się paliwem podwyższonego ryzyka: podlega ogromnym wahaniom cenowym, a po odcięciu dostaw z Rosji rośnie konkurencja o import tego surowca z innych kierunków”<sup>10</sup>. W odpowiedzi na to, także Polska ma w aktualizowanej Polityce energetycznej przygotować plan ograniczenia jego wykorzystania. **Jak dotąd nie wiadomo, jak będzie wyglądała strategia redukcji zużycia gazu w ciepłownictwie, elektroenergetyce, przemyśle czy w gospodarstwach domowych.** Tę niepewność odczuwają także samorzady lokalne. Z jednej strony ostatnie lata to m.in. inwestowanie w bloki gazowe, dofinansowywanie zakupu kotłów gazowych dla gospodarstw domowych, z drugiej coraz większa świadomość, że to rozwiązania przejściowe na czas dekarbonizacji. **Dlatego tak istotne jest, by zostały podjęte decyzje dotyczące przyszłości gazu w polskiej gospodarce i by przyjęte założenia były konsekwentnie realizowane.** To pozwoli samorządom przygotować się do zmian:

**Pierwsza rzecz to gdzieś z tyłu głowy mamy te obawy o dostępność surowca, choćby nawet o kwestie związane z gazem. Bo do końca też nie znamy prawdy. Są terminy, które pojawiają się w kontekście odejścia od gazu, też nie tak bardzo odległe. Trzeba będzie myśleć, czym zastąpić nie tylko węgiel, ale i gaz. To się wiąże z ogromnymi inwestycjami, także na naszym małym lokalnym rynku i naszych gospodarstwach domowych. Nie jesteśmy dzisiaj przygotowani do wykonania tych inwestycji, nie mamy na to środków. ▶**

---

<sup>9</sup> Polityka energetyczna Polski do 2040 roku, <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> [dostęp 18.07.2023].

<sup>10</sup> Minął czas na gaz? Analizy Forum Energii, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/minal-czas-na-gaz> [dostęp 18.07.2023].

**Technicznie również nie jesteśmy do tego przygotowani. I ten proces, jeżeli będzie następował, to powinien następować systematycznie według jakiegoś zdecydowanego planu. [...] Natomiast bez jakiegoś solidnego planu dotyczącego finansowania tego typu procesów po prostu nie będziemy w stanie tego zrobić ani my, ani nasi mieszkańcy.**

[W5, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

## **Modernizacja i rozwój sieci elektroenergetycznych**

Przestarzała i niedostosowana do rozwoju OZE infrastruktura sieci przesyłowych i dystrybucyjnych to jedna z kluczowych barier transformacji energetycznej. Jak podaje portal [wysokienapiecie.pl](https://wysokienapiecie.pl), z powodu stanu sieci w 2022 roku najwięksi operatorzy sieci dystrybucyjnych wydali ponad siedem tysięcy odmów przyłączenia nowych źródeł<sup>11</sup>. Problemy te dostrzegają także samorządowcy, wskazujący m.in. na hamujące rozwój prosumpcji przeciążenia sieci.

O ile kwestia modernizacji sieci to wymagające ogromnych nakładów inwestycje pozostające poza zasięgiem poszczególnych samorządów (szacuje się, że nakłady na sieć uwzględniające funkcjonowanie struktury mocy wytwórczych przedstawionych w Polityce energetycznej Polski do 2040 roku mogą sięgać nawet 500 mld złotych<sup>12</sup>), o tyle kluczowa może być ich rola w budowaniu elastycznego systemu zarządzania sieciami i bilansowania podaży i popytu energii na poziomie lokalnym:

**Jestem zwolennikiem tego, żeby linie niskiego napięcia przeszły pod zarządek samorządów, bo to mogłoby pozwolić lepiej zarządzać tym, co się dzieje w gminie. Mamy potężne problemy z podłączeniem niewielkich inwestycji. Nie mówię ►**

---

11 T. Elźbieciak, 500 mld zł na sieci do 2040 roku. Realny plan czy fantastyka?, <https://wysokienapiecie.pl/86975-500-ml-d-zl-na-sieci-do-2040-roku-realny-plan-czy-fantastyka/> [dostęp 18.07.2023].

12 Ibidem.

o takich dużych inwestorach, którzy potrzebują pomocy, ale na przykład firmy logistyczne czy średniej wielkości przedsiębiorstwa mają problem z energetyką, z przyłączami. Dobrze by było, żeby samorządy mogły być właścicielem średniej sieci energetycznej na terenie swoich miast czy gmin. Kolejna rzecz to też ma wpływ na to, od kogo kupujemy prąd. Ten rynek powinien być bardziej uwolniony, żebyśmy nie musieli za każdym razem zwracać się do Tauronu z prośbą, żebyśmy mogli bezpośrednio kupować od producenta. Czyli na przykład, jak mamy farmę fotowoltaiczną, to żebyśmy mogli od nich zakontraktować prąd choćby dla szkół czy dla instytucji w czasie, kiedy my pracujemy, bo oni wtedy produkują prąd. [W7, miasto do 100 tys. ludności]

W sytuacji problemów z siecią rozwiązaniem staje się też inwestowanie w magazyny energii, które mogą zabezpieczać przed wahaniami jej dostępności.

## **Efektywność energetyczna**

Wysokie ceny energii i ubóstwo energetyczne to zjawiska, które unaocznili znaczenie efektywności energetycznej i oszczędzania energii. Jak pokazujemy w dalszej części raportu, dotychczasowe inwestycje samorządów w tym zakresie przełożyły się w sytuacji kryzysu na widoczne korzyści finansowe. **Efektywność energetyczna jest też postrzegana przez gminy jako jeden z ważniejszych sposobów radzenia sobie z ubóstwem energetycznym.** W tym kontekście należy spodziewać się dalszego wzrostu zainteresowania samorządów rozwiązaniami w tym obszarze, jak termomodernizacja, wymiana oświetlenia, kogeneracja czy wdrażanie nowych technologii cyfrowych. Znaczenie ma tu przede wszystkim dalszy dostęp do funduszy i inwestycji umożliwiających optymalizowanie zużycia energii. W sytuacji pogarszającej się kondycji finansowej samorządów szansą na rozwijanie efektywności energetycznej będą dla gmin środki zewnętrzne, w tym fundusze krajowe i unijne.

## Wsparcie dedykowane osobom ubogim energetycznie

Kryzys energetyczny w różnym stopniu wpłynął na sytuację mieszkańców i mieszkanki poszczególnych społeczności lokalnych. Najmocniej zostały dotknięte osoby starsze, samotne, w gorszej sytuacji materialnej.

Pomoc ze strony państwa w związku z sytuacją w energetyce miała natomiast charakter powszechny (zamrożenie cen energii dla gospodarstw domowych obowiązuje niezależnie od kryterium dochodowego, do określonych progów rocznego zużycia energii; niezależnie od dochodów ustalono także maksymalną cenę gazu ziemnego; niepowiązane z dochodami były dodatki węglowe – por. *Wsparcie dla mieszkanki i mieszkańców* w niniejszym raporcie). Trafiła więc zarówno do osób, które jej bardzo potrzebowały, jak i do tych, którym nie była niezbędna. W tym kontekście samorzady wskazywały na konieczność docierania ze wsparciem w pierwszej kolejności do osób jednocześnie ubogich dochodowo i energetycznie, ale nie tylko beneficjentów pomocy społecznej. Ważne też byłoby uruchomienie programów pozwalających gminom w większym zakresie prowadzić termoizolacje budownictwa komunalnego, gdzie występuje duży problem ubóstwa energetycznego.



Profilowanie wsparcia umożliwiłoby przeznaczanie większej puli środków rzeczywiście dla osób najbardziej potrzebujących, co jest o tyle istotne, że gminom brakuje środków i narzędzi, by wspierać grupy osób ubogich energetycznie, w tym szczególnie pozostające poza systemem pomocy społecznej:

**Te środki na pomoc dla mieszkańców, podobnie jak 500+, 13. czy 14. emerytura trafiają w zasadzie do każdego. Mało jest elementów powiązanych z dochodami. Te dopłaty do węgla, do gazu – to wszystko zostało źle skonstruowane. Rozmawiałem z wieloma ludźmi, którzy osiągają przeciętne dochody i oni sami stwierdzili: „dlaczego ja mam dostawać dopłatę do gazu? Skoro jestem w stanie zapłacić tę wyższą cenę, a mój sąsiad, który tak naprawdę klepie biedę i też ma podobne źródło ogrzewania, dla niego ten zastrzyk jest znikomy?”. Tak że dla niektórych osób te środki są może niepotrzebne, a ktoś, kto mógłby dostać więcej, dostaje tyle samo i niewiele mu to pomaga. Nie da się w ten sposób zmniejszać ubóstwa energetycznego.** [W8, miasto do 100 tys. ludności]

Potrzebne są też standardy i wspólna metodologia diagnozowania problemu ubóstwa energetycznego. W praktyce bowiem, ze względu na brak spójnych i systematycznie zbieranych danych, trudno dokładnie ocenić na poziomie lokalnym rzeczywistą skalę tego zjawiska.

## W oczekiwaniu na środki

W samorządach istnieje świadomość dużej skali inwestycji i kosztów, które będą potrzebne w transformacji energetycznej. Bez środków zewnętrznych gminy nie będą w stanie tego procesu zrealizować. Tymczasem Polska i samorządy lokalne wciąż czekają na środki z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności<sup>13</sup>. To ponad 158 mld zł w formie dotacji i preferencyjnych pożyczek

<sup>13</sup> Zob. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo> [dostęp 18.07.2023].



zablokowanych z powodu zastrzeżeń co do realizowania przez Polskę tzw. kamieni milowych, dotyczących m.in. praworządności. Przygotowane przez gminy projekty dotyczące rozwoju społeczności lokalnych, w tym także dekarbonizacji czy efektywności energetycznej, nie są realizowane. Brak tych funduszy zdaniem rozmówców stwarza zagrożenie na wielu płaszczyznach. Pogłębia problemy finansowe samorządów, zwiększa niepewność planowania kolejnych działań i realizowania inwestycji, opóźnia transformację energetyczną, w konsekwencji zwiększając jej koszty dla Polek i Polaków. Utrudnia też rozwiązanie problemu wysokich cen energii. Każdy kolejny miesiąc oczekiwania na te środki zwiększa też zdaniem samorządów dysproporcję pomiędzy Polską a krajami, które swobodnie z nich korzystają, przez co ogranicza nasze szanse rozwojowe w kolejnych dekadach. Istnieje też realne ryzyko, że w związku z opóźnieniami, nawet w sytuacji odblokowania środków, nie wystarczy czasu, żeby zrealizować zaplanowane w nich inicjatywy i reformy (środki trzeba będzie rozliczyć w 2026 roku).

**Duże nadzieje związane są ze środkami, które miały do nas płynąć szerokim strumieniem chociażby z Krajowego Planu Odbudowy, ale wszyscy wiemy, że na razie tych środków nie ma. I chyba jeszcze prędko nie będzie. Podobnie, jeżeli chodzi o pozostałe źródła dofinansowania, czyli już z tej perspektywy unijnej 2021-27. [...] Potrzeba olbrzymich środków finansowych, żeby dokonać dziejowej tak naprawdę transformacji. To nie jest działanie na rok, na dwa, to jest działanie, które trzeba będzie prowadzić przez szereg lat, bo przejście z paliwa węglowego na inne, alternatywne, bardziej zielone systemy produkcji energii elektrycznej i ciepła, czy też powiedzmy, wspólne w kogeneracji, będzie wymagało bardzo dużych środków finansowych.**

[W8, miasto do 100 tys. ludności]

Rozdział 2

# WPŁYW KRYZYSU ENERGETYCZNEGO NA SYTUACJĘ GMIN





# Jak gminy zostały dotknięte przez kryzys energetyczny

Włodarze gmin, podobnie jak Polki i Polacy<sup>14</sup>, **odbierają kryzys energetyczny jako problem finansowy**. Gwałtowny wzrost cen energii elektrycznej i ciepła doprowadził do drenażu budżetów i wymógł na władzach gminnych podjęcie szeregu działań zaradczych. Zgodnie z maksymą przytoczoną przez jednego z naszych rozmówców: *Nie jesteśmy od tego, żeby biadolić*, gminy radziły sobie jak mogły, dysponując tymi środkami, które miały. Mimo że podołały wyzwaniom rzuconym przez miniony sezon grzewczy, to we wszystkich rozmowach wyraźnie wybrzmiewa obawa o przyszłość.

**Kryzys energetyczny nie dotknął gmin w równym stopniu.** Wiele zależy od wielkości gminy, liczby posiadanych jednostek, zamożności, wcześniej poczynionych inwestycji w termoizolację obiektów i rozwiązania smart z zakresu oświetlenia czy ciepłownictwa (możliwość centralnego sterowania), zakontraktowanych cen energii elektrycznej czy gazu. Ale gminy, które jeszcze nie zostały tak mocno dotknięte przez kryzys, czują, że i im kolejne lata przyniosą trudności finansowe, bo nikt nie postrzega kryzysu energetycznego jako sytuacji przejściowej.



14 Por. P. Sobiesiak-Penszko, K. Banul-Wójcikowska, Kryzys energetyczny. Postawy, opinie i oczekiwania Polek i Polaków, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2023.

Włodarze gmin wyraźnie postulują systemowe zmiany, które pomogą samorządom samodzielnie rozwiązywać kryzysowe sytuacje. W tej chwili czują się zbyt uzależnieni od niestabilnego wsparcia państwa. Pojawiały się **głosy potwierdzające duży kryzys finansów samorządowych:**

**Dziś obserwujemy kryzys finansów samorządów i kryzys energetyczny jest jednym ze składników tego dużego kryzysu finansów samorządów. Oczywiście dwie najpoważniejsze pozycje to po pierwsze zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych. To są te zmiany, które bardzo mocno uderzyły w dochody miast. I w tym roku jesteśmy, jeśli chodzi o [...] udział w podatku dochodowym od osób fizycznych [...] na poziomie roku 2017. Druga poważna sprawa, to oczywiście finansowanie polskiej edukacji, które zarzyna takie miasta jak nasze i miasta na prawach powiatu, prowadzące wiele jednostek. My w tym roku dołożymy, myślę, że 200 milionów złotych więcej, niż dostajemy subwencji do budżetu. [...] Kryzys energetyczny i związane z tym ceny nośników energii to jest trzeci [...] składnik, który wprost przekłada się na sytuację i kondycję finansów samorządów.**

[W13, miasto do 100 tys. ludności]

Potwierdzenie tej diagnozy znajdziemy między innymi w raporcie *Sytuacja finansowa samorządów na koniec 2022 roku – niebezpieczne tendencje*<sup>15</sup>, przygotowanym przez Fundację Batorego, czy w analizie *Ubytki w dochodach z PIT na tle finansów JST w warunkach kryzysu*, przeprowadzonej przez Biuro Związku Miast Polskich<sup>16</sup>.

---

15 P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Sytuacja finansowa samorządów na koniec 2022 roku – niebezpieczne tendencje*, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacja/sytuacja-finansowa-samorzadow-na-koniec-2022-roku-niebezpieczne-tendencje/> [dostęp 18.07.2023].

16 *Ile straciły polskie miasta?*, Związek Miast Polskich, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/ile-stracily-polskie-miasta> [dostęp 18.07.2023].

Główne problemy bezpośrednio związane z kryzysem energetycznym wskazane przez wóldarzy, z którymi rozmawialiśmy, to:



Brak funduszy na wydatki bieżące;



Brak środków na wkłady własne do już zaplanowanych inwestycji;



Nierozstrzygnięte przetargi na dostawy energii i gazu;



Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna w gminie – upadające małe biznesy;



Dodatkowe zadania nałożone przez państwo;



Budżetowanie w sytuacji niepewnych cen oraz środków, którymi będzie dysponować gmina.

Przyjrzyjmy się bliżej każdemu z nich.

## Wydatki bieżące

Najczęściej wskazywanym problemem samorządów jest **brak funduszy na pokrycie galopujących kosztów bieżących**. **Wydatki na energię oraz ciepło stanowią tu olbrzymie obciążenie**. Dotyka to szczególnie większe gminy, które zarządzają licznymi obiektami użyteczności publicznej: szkołami, szpitalami, ośrodkami kultury etc. oraz rozległą siecią oświetlenia. **Tutaj zdecydowanie lepiej radziły sobie samorzady, które wcześniej zainwestowały w termoizolację budynków, fotowoltaikę oraz rozwiązania smart w oświetleniu ulicznym**.

**Konstruując projekt budżetu, każdorazowo robię to z moim zespołem kilka lat, więc wiem, jak wygląda nasza praca przy projektowaniu budżetu w stosunku do potrzeb, które są. Ograniczamy potrzeby jednostek według jakiegoś konkretnego wskaźnika, który wspólnie ustalimy. [...] Do tej pory nam się to spinało i udawało się przewidzieć, ►**

i wstrzelić na podstawie realizacji dochodów, tempa wzrostu inflacji, tego, o ile możemy ograniczyć potrzeby. To, co się dzieje później, to jest kwestia uzupełnienia planu, ale to się dzieje w zasadzie w końcu roku. Teraz mamy taką sytuację w 2023 roku, że paragraf dotyczący energii nie był po raz pierwszy w historii obcięty nawet o złotówkę i w zdecydowanej większości przypadków już dostaję od jednostek informację, że plany jednostkowe nie wystarczą do pierwszego półrocza, a budżet wzrósł o ponad 50% w stosunku do roku poprzedniego. Dla porównania, jak mieliśmy 5 mln pierwotnie, tak teraz mamy już prawie 9 mln i ciągle jest mało. Po raz pierwszy też utworzyliśmy rezerwę na energię elektryczną w kwocie 1 mln złotych. Tak dużej nie mieliśmy do tej pory. Mówiłam, że milion pozwoli nam pokryć te wszystkie braki, a okazuje się, że według informacji, które mam od jednostek, ten milion może być kroplą w morzu. [W10, miasto do 100 tys. ludności]



Drugim co do wielkości obciążeniem, jeśli chodzi o wydatki bieżące gmin, są **wynagrodzenia**. I tu wielu rozmówców przyznawało, że kryzys energetyczny oraz związana z nim rosnąca inflacja wpłynęły bezpośrednio na zmniejszenie lub brak funduszy na podwyżki dla pracowników urzędów. Niektórzy wóldarze przyznawali, że już mają problem z obsadzeniem stanowisk, zwłaszcza przy jednoczesnym wzroście płacy minimalnej, która sprawia, że wynagrodzenie urzędnika jest niekonkurencyjne na rynku. Ma to szczególne znaczenie w kontekście wzrostu cen oraz dodatkowych zadań, które musiały wziąć na siebie gminy w związku z kryzysem energetycznym (jak wypłata dodatków do źródeł ciepła czy sprzedaż węgla):

**[...] pracownicy płaczą o podwyżki. Kwartał się nam udało przetrwać, ale przy tej inflacji nie dać podwyżki żadnej przez półtora roku, to już bunt narasta na pokładzie i jest to całkowicie zrozumiałe.** [W6, miasto do 100 tys. ludności]

Trzecim newralgicznym wydatkiem są obciążenia związane z nagłymi awariami, szczególnie kluczowej infrastruktury, jak wodociągi czy ciągi ciepłownicze.

## **Nierozstrzygnięte przetargi, wypowiedziane umowy**

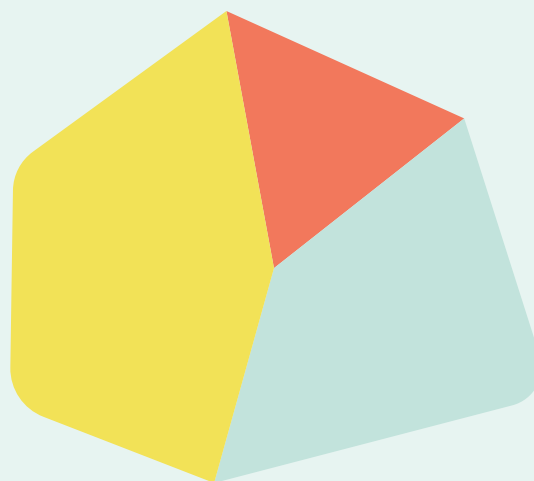
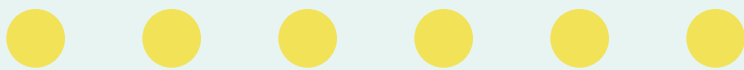
W wywiadach nie pojawiły się informacje o doświadczeniu przerw w dostawach energii czy gazu, ale często występowały problemy z dostawcami. Tu największe trudności miały gminy, które w najbardziej kryzysowym momencie musiały wyłonić nowych dostawców energii czy gazu. Normą było, że na rozpisane przetargi nie odpowiadała żadna firma. Zdarzało się, że dostawca sam nagle rozwiązywał umowę z gminą dla jej dobra. W takich sytuacjach gminy były zmuszone do korzystania z usług dostawcy rezerwowego. W normalnej sytuacji wiązałoby się to z ponoszeniem znacznie wyższych kosztów, w 2023 roku działały jednak zamrożone ceny energii i gazu dla instytucji wrażliwych:

W ubiegłym roku nasza gmina powinna wyłonić nowego sprzedawcę energii elektrycznej. Przetarg, mimo kilkukrotnych prób jego ogłoszenia, [...] nie został rozstrzygnięty z uwagi na brak potencjalnych sprzedawców, brak ofert. W związku z tym, od nowego roku weszliśmy w sprzedawcę rezerwowego i tutaj, gdyby nie działanie rządu, to nie wiem, jaka cena na dzisiaj musiałaby być płacona. [...] mamy drugi rok ważnej umowy na dostawę gazu, więc tutaj na razie powiedzmy, że w miarę jesteśmy spokojni. Natomiast co dalej będzie, zobaczymy. [W1, gmina wiejska]

Niestabilne ceny na rynku sprawiają, że dostawcy nie chcą się wiązać długoterminowymi umowami. Jeżeli sytuacja będzie się utrzymywać, problem nierozstrzygniętych przetargów będzie się powtarzał. W przypadku uwolnienia cen samorządy zapłacą kilkukrotnie wyższe stawki.

## Dodatkowe zadania

W związku z pomocą, którą rząd kierował do obywateli, gminy zostały obciążone dodatkowymi obowiązkami. Wypłata dodatków węglowych oraz dodatków na inne źródła ciepła, a także dystrybucja węgla okazały się niemałymi wyzwaniem dla niektórych gmin.



Tutaj oceny naszych rozmówców były podzielone – od stwierdzeń, że proces wypłaty dodatków poszedł gładko, po opowieści odzwierciedlające biurokratyczny armagedon. Wypłata dodatków przez ośrodki pomocy społecznej (już przecież doświadczone w wypłacaniu 500+), która pozornie wydawała się dość łatwym logistycznie zadaniem, wprowadziła spore zamieszanie w pracę, szczególnie większych urzędów. Poniższy opis oddaje uśrednioną ocenę obciążenia, które przyjęły na siebie gminy:

**Było trochę problemów, bo to pieniądze od wojewody późno przychodziły, bo to dodatkowa praca [...] nagle rzucona na miejskie ośrodki pomocy społecznej, które w energetyce nie za bardzo siedzą, poza tym mają swoje bieżące funkcje. Ciężko z dnia na dzień zwiększyć znacząco zatrudnienie ze świadomością, że jak się to skończy, to trzeba zwolnić parę osób, które przyjmiemy. Więc to było taka dodatkowa praca dla pracowników najczęściej za „dziękuję”, więc tak średnio. Plus wszelkiego rodzaju problemy związane z terminami, z brakiem wiedzy, z zamieszaniem medialnym, bo to wszystko się nakładało na siebie. Delikatnie rzecz ujmując: lekko nie było, ale daliśmy radę. Samorządy na szczęście sobie radzą w większości.** [W7, miasto do 100 tys. ludności]

Pracownikom jednostek samorządowych przyszło pełnić rolę doradców w zakresie składania wniosków (tu szczególnie trudna okazała się kwestia zgłoszenia do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków). Potrzebowali czasu na zapoznanie się z nowymi przepisami. Działając pod presją czasu i oczekiwań mieszkańców, którzy od lokalnych władz domagali się znajomości nowych regulacji, musieli w szybkim tempie wyspecjalizować się w nowej dziedzinie.

Na gminach spoczywał też obowiązek zapewnienia dostępności i organizacji dodatkowych dostaw węgla w cenach z góry ustalonych przez państwo. To zadanie wspomniano jako bardzo obciążające dla często i tak nielicznego



personelu gmin. Jego realizacja wiązała się z wyznaczeniem pracowników odpowiedzialnych za organizację dostaw czy miejsca składowania węgla.

Niektóre gminy wspomagały się współpracą z lokalnymi składami węgla, przystosowanymi do obsługi takich zamówień. W niektórych miejscowościach dostawy nastąpiły szybko, inne miejsca musiały na nie dłużej poczekać. **Rozmówcy z ulgą podkreślali jednak, że nikt w ich gminie nie pozostał bez dostaw surowców energetycznych. Wskazywali też, że zaangażowanie samorządów w organizowanie dostępności i sprzedaży węgla było pomocne dla wielu osób, którym nie udało się zakupić go wcześniej ze względu na jego niedostępność lub wysoką cenę.**

Warto też podkreślić, że paradoksalnie za obsługę dostaw węgla prowadzonego przez państwo czy informowanie o dopłatach do niego i innych paliw stałych w wielu miejscach odpowiedzialni byli ci sami pracownicy, którzy w zakresie swoich dotychczasowych zadań mieli obsługę mieszkańców przy wymianie tzw. kopciuchów na bardziej ekologiczne źródła energii. **Te same osoby i jednostki administracji, które od lat realizowały zadania zachęcające mieszkańców do wymiany wysokoemisyjnego i szkodliwego dla zdrowia i środowiska źródła ogrzewania, z braku personalnych i ze względów organizacyjnych musiały zostać oddelegowane przez gminy do sprzedaży węgla.** Stanęły też przed trudnym zadaniem tłumaczenia osobom, które w ostatnim czasie zdecydowały się na zmianę źródła ogrzewania, najczęściej na ogrzewanie gazowe, bardzo wysokich kosztów dostaw gazu, które niwelowały spodziewane korzyści z przeprowadzonych inwestycji w instalacje.

Włodarze jednocześnie podkreślali wzrost zainteresowania dotacjami do ekologicznych źródeł ciepła oraz fotowoltaiki. To również było źródłem większego obciążenia pracowników urzędów gminnych.



## Wzrost kosztów inwestycji

Inwestycje jeszcze nie ucierpiały tak bardzo w związku z kryzysem energetycznym. Jest to związane z ustawową rozdzielnością funduszy na wydatki bieżące oraz wydatki inwestycyjne w budżetach samorządów. **Gminy wciąż mają dostęp do różnych zewnętrznych źródeł finansowania nowych inwestycji. Poważnym problemem zaczynają być jednak fundusze na wkłady własne.**

**Podczas wywiadów wielokrotnie powracał problem zwiększonego nominalnie wkładu własnego w inwestycje już rozpoczęte.** Wysoka inflacja oraz wzrost cen usług w związku z kryzysem energetycznym zdezaktualizowały kosztorysy, które były podstawą wniosków o przyznanie funduszy na gminne inwestycje. Po gwałtownym skoku cen wielu włodarzy stoi przed trudną decyzją, czy podejmować się inwestycji, na które przyznano im wsparcie, ale na które w obecnej sytuacji ich nie stać (ze względu na wyższe koszty, a więc konieczność dopłaty z własnego budżetu):

**Wszystkie te środki, które otrzymujemy z Nowego Ładu czy też tej inicjatywy rządowej, to są wszystko historie, które z poprzednimi latami trudno nawet porównywać. Wszystkie te przetargi polegają na tym, że ceny, które oferują ci, którzy startują w tych przetargach, są znacząco wyższe aniżeli to, co nam wynika z kosztorysów. No i nie mamy wyjścia, ten nasz wkład własny musi zdecydowanie wzrosnąć, żeby zrealizować inwestycje, także to są rzeczy, które najbardziej bolą.** [W4, gmina wiejska]

Realizowanie nowych inwestycji stoi więc pod znakiem zapytania. Gminy wciąż aplikują o nowe środki, ale **dużo większą wagę przywiązują do kosztów eksploatacji inwestycji.** To niewątpliwie jeden z niewielu pozytywnych efektów kryzysu energetycznego. Świadome, dalekowzroczne podejście do stawiania nowych obiektów, oparte na kalkulacjach potrzeb obywateli oraz przyszłych

**kosztów eksploatacji**, nie ma źródła w podejściu proekologicznym. Prowadzi jednak do stawiania ważnego pytania: czy ten budynek jest niezbędny? Ciekawe rozważania na ten temat prowadzi Filip Springer w studium dla magazynu „Pismo”: *Konieczność rezygnacji z wznoszenia nowych budynków i ograniczenia ruchu budowlanego do naprawdę niezbędnych obiektów to dość oczywisty wniosek, płynący z wiedzy o zmianach klimatu i o udziale architektury w globalnych emisjach. W polskiej przestrzeni próżno szukać realizacji, które dowodziłyby, że ktokolwiek znaczący doszedł do takiego wniosku*<sup>17</sup>.

Być może trudna sytuacja finansowa oraz kryzys energetyczny sprawią, że decyzje dotyczące nowych inwestycji podejmowane na poziomie samorządów będą wpisywały się w tę logikę. Niewątpliwie byłaby to zmiana trudna do przeprowadzenia w czasach prosperity, bo według badacza architektury Daniela A. Barbera *budynków potrzebują też politycy, by udowodnić swoją sprawczość. Architektura od wieków im służy: jest manifestacją władzy, prestiżu i deklarowanych przez wspólnoty wartości*<sup>18</sup>.

Ale nasze badanie pokazuje, że istnieje jeszcze jedna przeszkoda we wdrażaniu bardziej zrównoważonego podejścia do inwestycji, w tym wypadku drogowych – przepisy prawne:

**Wydatki inwestycyjne to są zadania, na które najprościej mówiąc, uzyskuje się pozwolenie na budowę, a nie remont. Ja mogę drogę wybudować, przebudować, ale nie stać mnie na jej wyremontowanie. To często jest tańsze, bo jak przebudowuję drogę, to zgodnie z przepisami muszę uzyskać odpowiedniej szerokości pas, infrastrukturę techniczną, wykonać kanały technologiczne, których i tak nikt nie używa, a są kilkuprocentowym udziałem** ▶

17 F. Springer, Czy powinniśmy stawiać nowe budynki, „Pismo. Magazyn Opinii”, 07/2023. Studium ukazało się pod tytułem *Zmiana najważniejszego pytania*, <https://magazynpismo.pl/rzeczywistosc/studium/zmiana-najwazniejszego-pytania-filip-springer-architektura/> [dostęp 18.07.2023].

18 Ibidem.

w całej inwestycji. Jakbym miał wyższe dochody bieżące, to bym zrobił remont nawierzchni bitumicznej i bym wydał na to powiedzmy 200 tys. Tak muszę wydać 400 tys. na przebudowę – i jest to dla mnie paradoksalnie bardziej opłacalne.

[W6, miasto do 100 tys. ludności]

Klucz opłacalności finansowej ze zrozumiałych względów pozostaje najważniejszym czynnikiem determinującym kierunek działań samorządów. Jest możliwość uzyskania środków na termoizolację obiektów – prowadzą działania termoizolacyjne, są środki na budowę nowego obiektu – budują nowy obiekt. Zdrenowane budżety będą sprawiać, że nawet gminy z proekologicznymi ambicjami zostaną zmuszone do rezygnacji ze swoich założeń. **Kształtowanie się programów inwestycyjnych gmin w dobie kryzysu będzie bezpośrednio powiązane z programami dofinansowań. Stąd polityka państwa w zakresie dotowania proklimatycznych inwestycji będzie tu miała kluczowe znaczenie.**

Jeśli chodzi o bieżące inwestycje, które są już rozpoczęte [...] Otrzymaliśmy dofinansowanie, więc one siłą rzeczy muszą zostać zrealizowane. Natomiast jeśli chodzi o przyszłość, tutaj polityka jest bardzo ostrożna, gdyż nie sztuką jest budować przy obecnych cenach energii. Większym problemem będzie później utrzymanie takiego czy innego obiektu. Dlatego w przypadku planów inwestycyjnych, co do obiektów, które w przyszłości mogą generować duże nakłady związane z kosztami utrzymania, to jest to bardzo wyważone.

[W11, gmina wiejska]

## Upadające biznesy, wstrzymane inwestycje

Jednak rezygnacja z inwestycji rodzi kolejny problem. Jak słusznie zauważył jeden z naszych rozmówców, **miejskie czy gminne inwestycje to zlecenia dla lokalnych biznesów. Bez tych inwestycji wiele firm czeka zamknięcie. A małe firmy – jak opowiada inna nasza rozmówczyni – i bez tego mają się coraz gorzej:**

**Mali przedsiębiorcy, mniejsze sklepy, obszar gastronomii i restauracji zostali bardzo dotknięci cenami i tego po prostu nie wytrzymują. To jest tak duży poziom kosztów i wzrostu kosztów dla małych firm, że po prostu wiele z nich nie jest w stanie funkcjonować. Oczywiście do tego nakłada się inflacja i ogólnie wzrost cen w pozostałych obszarach, ale siłą rzeczy koszty związane z energią przekładają się jak koło zamachowe na inne obszary.**

[W5, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

Kryzys przeżywają też strefy ekonomiczne. Przedsiębiorcy w niepewnych czasach są mniej skłonni do nowych inwestycji, na tym wszystkim cierpią również dochody gmin. Koło się zamyka.

## Problem ze smogiem był, jest i będzie

Gdy we wrześniu 2022 roku prezes Jarosław Kaczyński ogłosił, że *Trzeba w tej chwili palić wszystkim, poza oponami czy podobnymi szkodliwymi rzeczami, bo Polska musi być ogrzana*<sup>19</sup>, w mediach oraz w środowiskach aktywistycznych zawrzało. I bez tych oficjalnych zachęt obawiano się wzrostu zanieczyszczenia powietrza w sezonie grzewczym. W czerwcu 2023 roku minister Anna

---

19 Por. m.in. Szymon Bafia, *Kaczyński: Trzeba palić wszystkim, poza szkodliwymi rzeczami, bo Polska musi być ogrzana*, gazetaprawna.pl, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8528779,kaczynski-trzeba-palic-wszystkim-wegiel-energetyka.html> [dostęp 18.07.2023].

Moskwa z dumą ogłosiła<sup>20</sup>, że dzięki staraniom rządu minionej zimy odnotowano najniższe w ostatnich latach stężenia substancji szkodliwych w powietrzu. Ani aktywiści działający na rzecz poprawy jakości powietrza, ani władarze gmin, z którymi rozmawialiśmy, nie podzielają tego entuzjazmu.

Nikt nie zaprzecza, że w ostatnich latach jakość powietrza w Polsce systematycznie się poprawia. Ma na to wpływ wiele czynników. Od lat działają programy dotacyjne wspierające wymianę starych pieców i kotłów na bardziej ekologiczne. Wprowadzane są coraz bardziej rygorystyczne przepisy i regulacje dotyczące emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Normy emisji dla różnych sektorów, takich jak przemysł, energetyka, transport czy gospodarstwa domowe, stwarzają ramy ograniczające ilość emitowanych substancji szkodliwych. Postępuje powolna, ale sukcesywna modernizacja infrastruktury energetycznej. Przejście od węgla do bardziej ekologicznych źródeł energii, takich jak energia odnawialna czy gazy niskoemisyjne, przyczynia się do redukcji emisji zanieczyszczeń. Wpływ na to ma także zmiana klimatu i łagodniejsze zimy, które powodują zmniejszanie zużycia paliw.

Niewątpliwie ważnym czynnikiem jest nacisk społeczny ze strony coraz bardziej świadomych obywateli. Dzięki licznym programom edukacyjnym oraz oddolnym akcjom organizacji pozarządowych i aktywistów świadomość problemów związanych z jakością powietrza stale rośnie. To skutkuje, wciąż niedocenianą jako ważny czynnik transformacji energetycznej, zmianą nawyków społeczeństwa na proklimatyczne (oszczędność energii elektrycznej, rezygnacja z samochodu, obniżenie temperatury w domu itp.), ale również większą kontrolą społeczną w tym zakresie.

Poprawa jakości powietrza to proces długofalowy, który wymaga ciągłego wysiłku wielu aktorów. W Polsce najbardziej zaangażowane w ten proces pozostają organizacje pozarządowe oraz ruchy oddolne, z Polskim Alarmem

---

20 Zob. [https://twitter.com/moskwa\\_anna/status/1678396786828779522?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etw\\_eetembed%7Ctwterm%5E1678396786828779522%7Ctwgr%5Eb660424894dbb79096336524ff1151d-4c6ba3d93%7Ctwcon%5Es1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Fswiatoze.pl%2Flimit-pradu-w-gore-ile-moga-zuzyc-gospodarstwa-domowe-po-zmrozonej-cenie%2F](https://twitter.com/moskwa_anna/status/1678396786828779522?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etw_eetembed%7Ctwterm%5E1678396786828779522%7Ctwgr%5Eb660424894dbb79096336524ff1151d-4c6ba3d93%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fswiatoze.pl%2Flimit-pradu-w-gore-ile-moga-zuzyc-gospodarstwa-domowe-po-zmrozonej-cenie%2F) [dostęp 18.07.2023].

Smogowym na czele. W ich oczach **jakość powietrza w Polsce poprawia się zbyt wolno**. Zgodnie z ich analizą wykonaną na podstawie danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, zawartą w raporcie *Chorzy na smog*<sup>21</sup>, sytuacja wciąż jest niebezpieczna dla zdrowia obywateli: Światowa Organizacja Zdrowia w swoich wytycznych dotyczących jakości powietrza stwierdza, że *średnie dobowe stężenie pyłu PM10 nie powinno przekraczać 45 µg/m<sup>3</sup>, a dni w roku, kiedy stężenie pyłu PM10 jest wyższe, nie powinno być więcej niż 4*. W celu oceny jakości powietrza w minionym sezonie grzewczym przyjrzelśmy się właśnie stężeniom pyłu PM10 w poszczególnych miejscowościach. Na 211 miejscowości objętych monitorowaniem zanieczyszczenia powietrza pyłem zawieszonym PM10 jedynie 30 spełniało zalecenia WHO.

Analiza wykazała, że najwyższe średnie dobowe stężenie pyłu PM10 było 5-krotnie wyższe niż norma. To w zestawieniu z aktualną wiedzą na temat konsekwencji zdrowotnych nawet krótkotrwałego narażenia na oddychanie tak silnie zanieczyszczonym powietrzem pokazuje, z jak wielkim i wielopłaszczyznowym problemem wciąż się zmagamy.



---

21 W. Michalak, A. Dworakowska, *Chorzy na smog. Jak dni z wysokim poziomem zanieczyszczenia powietrza wpływają na nasze zdrowie i samopoczucie? Analiza przekroczeń dopuszczalnych stężeń pyłów zawieszonych w sezonie grzewczym 2022/23*, HEAL (Health and Environment Alliance) oraz PAS (Polskiego Alarmu Smogowego) z wykorzystaniem analizy warunków atmosferycznych przygotowanej przez Europejskie Centrum Czystego Powietrza (ECAC), maj 2023.



Opinie przedstawicieli gmin na temat jakości powietrza pozbawione są zarówno rządowego entuzjazmu, jak i alarmistycznego tonu cechującego wypowiedzi aktywistów. Większość rozmówców deklaruje, że jakość powietrza jest monitorowana w gminach i widoczna jest świadomość problemu. W każdej gminie podejmowane są wysiłki na rzecz poprawy jakości powietrza. Jest to zadanie do wykonania, jak wiele innych. **Problem ten jednak jest postrzegany jako ogólnopolski, nie lokalny, i też na poziomie rządowym oczekuje się rozwiązań:**

Lepszych (adresowanych do najbiedniejszych mieszkańców, ale też do gmin jako właścicieli lokali komunalnych) programów dotacyjnych na wymianę tzw. kopcuchów;

Ustawodawstwa, które ułatwi rozwój energetyki odnawialnej;

Obniżenia cen energii elektrycznej;

Modernizacji sieci elektrycznych;

Dopłat do zeroemisyjnego transportu;

Jasnych wytycznych.

Gminy korzystają ze wszystkich rządowych i unijnych programów dotacyjnych wspierających wymianę pieców na paliwa stałe na bardziej ekologiczne. Opinie naszych rozmówców na temat tego, czy w ich gminach w okresie grzewczym smog był duży, czy nie, były podzielone. Jedni zanotowali znaczącą poprawę, inni pogorszenie, kolejni nie widzieli różnicy. Część władarzy deklarowała, że dostrzegają poprawę jakości powietrza w okresie grzewczym – wiążą to ze znaczącą skalą wymiany pieców na bardziej ekologiczne.

Mimo że spodziewano się znaczącego pogorszenia jakości powietrza w związku z kryzysem energetycznym oraz przyzwoleniem na palenie wszystkim, to jednak większość rozmówców nie stwierdziła, by rzeczywiście to zjawisko wystąpiło. Przykłady palenia śmieci wspomniano jako występujące epizodycznie. Wskazywano na rosnącą świadomość społeczeństwa w tym zakresie.

Większość rozmówców wykazywała jednak niską świadomość wagi problemu, nie dysponowała dokładnymi danymi, a także nie uznawała niskiej jakości powietrza w gminie za najważniejszy problem w kontekście kryzysu energetycznego. Choć zdarzały się wypowiedzi napawające nadzieją, że nawet w małych gminach rośnie zrozumienie kompleksowego wpływu smogu na jakość życia mieszkańców.

Szeroko wypowiadano się jednak na temat zahamowania działań na rzecz poprawy jakości powietrza w związku z drenażem budżetów samorządowych. Wiele gminnych programów dotacyjnych skierowanych do mieszkańców na wymianę „kopciuchów” musiało zostać wstrzymanych. Miasta stoją natomiast przed trudnymi decyzjami dotyczącymi inwestycji w zeroemisyjny transport:

**Cena energii elektrycznej poszła do góry, a miasto chce się rozwijać np. w zakresie niskoemisyjnego czy zeroemisyjnego transportu. Chcemy rozwijać tramwaje, autobusy elektryczne, bo mamy je zakontraktowane, a cena energii idzie 60% do góry. Czy to robić, czy tego nie robić? Czy te tendencje, które są na rynku, są przejściowe, czy w dłuższym horyzoncie będą rzutowały na finanse samorządów? Należy sobie zadać pytanie: a co z cenami paliw? Okazało się, że ceny paliw – mówię tutaj o dieslu – aż tak mocno do góry nie poszły. W związku z tym czy ten kryzys energetyczny spowodował, że my powinniśmy dalej iść w stronę ekologii, czy też odwrotnie powinniśmy zrezygnować z hybryd, z autobusów elektrycznych, wrócić do diesli? Będzie może i kłopot z tym czystym powietrzem, będzie nadal brudne, ale będzie taniej. Czy tak? I doszliśmy do wniosku, żeby jednak tak nie robić. [W8, miasto do 100 tys. ludności]**

To akurat chlubny przykład. W tej gminie nie zrezygnowano z długofalowo opłacalnych inwestycji. Jednak ostatnia kontrola NIK wskazuje, że rosnące ceny



energii elektrycznej skutecznie zniechęciły miasta do zakupu samochodów i autobusów elektrycznych. Powód jest prozaiczny: gminom się to nie opłaca. W dobie ekstremalnie wysokich cen energii elektrycznej (a więc wysokich kosztów eksploatacji floty elektrycznej) ich zakup [...] na potrzeby transportu zbiorowego będzie opłacalny dopiero wtedy, gdy wkład własny na zakup takiego taboru z infrastrukturą będzie niższy niż koszt nabycia analogicznych pojazdów spalinowych<sup>22</sup>.

Jak widać, powraca tu wcześniej omawiany problem opłacalności finansowej działań samorządów.

## Cięcia – nie licz, że mieszkaniec zrozumie!

Nagły skok cen energii elektrycznej oraz ciepła zmusił gminy do szybkiego modyfikowania planów działania. Nasze rozmowy pokazują, że władarze zrobili wszystko, by nie rezygnować z podjętych już planów inwestycyjnych. Podstawową strategią było przesuwanie funduszy między wydatkami bieżącymi a inwestycyjnymi w oczekiwaniu na obiecane subwencje z budżetu państwa, odsuwanie w czasie inwestycji oraz oszczędzanie. Ucierpiały natomiast mniejsze remonty oraz inwestycje finansowane ze środków własnych gmin:

**Inwestycje, które mieliśmy zaplanowane z własnych środków, to, co na przykład wypadło, to parkingi, chodniki, drogi. To takie podstawowe rzeczy, z których mieszkańcy korzystają, ale na które nas nie stać, żeby zrobić. Latarnie jeszcze montujemy, bo wychodzę z założenia, że to jest najważniejsze. Natomiast przede wszystkim tniemy drogi, takie osiedlowe, które są czy to do remontu, czy do wybudowania.** [W7, miasto do 100 tys. ludności]

---

<sup>22</sup> Za mało pojazdów elektrycznych, a pieniądze niewykorzystane, NIK, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/rozwój-elektromobilności.html> [dostęp 18.07.2023].

Oszczędności szukano też w ograniczeniu działań promocyjnych, oświetlenia i ogrzewania (więcej na ten temat w następnym rozdziale), ale także w zmniejszaniu kosztów utrzymania zieleni czy czasowym wyłączaniu obiektów (np. basenów) z użytku. **Cięto to, co nie jest niezbędne.** Nasi rozmówcy, niezależnie od wielkości reprezentowanej gminy, są zgodni, że obecna tendencja będzie cofała gminy w rozwoju oraz w rezultacie obniżała jakość życia mieszkańców:

**To jest majstersztyk ze strony państwa. Żeby zrobić reformę podatku dochodowego od osób fizycznych. Uprościć, zmniejszyć obciążenie podatników, ale kosztem pieniędzy samorządowych. To jest majstersztyk zrobiony tak, że jeżeli to potrwa jeszcze 2-3 lata, to samorzady nie będą w stanie wygenerować nadwyżek operacyjnych. Czyli nie będą w stanie prowadzić również takich inwestycji, które nie będą w stanie wygenerować zwrotu ekonomicznego, a przynioszą zwrot społeczny.** [W8, miasto do 100 tys. ludności]

Przy tym zwrócono uwagę, że w tym momencie **wśród mieszkańców nie ma zrozumienia, że samorządów na pewne rzeczy po prostu nie stać, że gminy zostały dotknięte przez kryzys energetyczny w podobny sposób jak oni.** Presja społeczna to kolejny problem, z którym muszą mierzyć się gminy, szczególnie w kontekście licznych deklaracji rządu o wpompowywanych w samorzady pieniądzech.



# Działania na rzecz efektywności energetycznej

## Jak gminy oszczędzały energię elektryczną i ciepło

Wysokie koszty przyczyniły się do tego, że samorzady zaczęły mocniej przyglądać się możliwościom podejmowania działań na rzecz efektywności energetycznej. Wielu włodarzy zobaczyło, że można lepiej zarządzać ciepłem i energią. Nawet ci, którzy być może wątpili, że można zużywać mniej energii, zostali do tego zmuszeni przez ustawodawcę. Państwo, zamrażając ceny energii elektrycznej dla podmiotów wrażliwych, jednocześnie nałożyło na nie obowiązek podjęcia działań mających na celu zmniejszenie średniorocznego zużycia energii o 10% w stosunku do roku uprzedniego<sup>23</sup>. Rozmowy z gminami prowadziliśmy w okresie marzec-czerwiec 2023 roku i z tej perspektywy trudno było ocenić z całą pewnością, czy gminom uda się osiągnąć ten wskaźnik. Trzeba jednak podkreślić, że włodarze w większości odnosili się do tego warunku ze zrozumieniem i deklarowali, że działania oszczędnościowe są wdrażane. Byli zgodni co do tego, że najłatwiej było osiągnąć znaczące oszczędności przez ograniczenie oświetlenia ulicznego. Jednocześnie spotykało się to z dużym sprzeciwem społecznym. Mieszkanki i mieszkańcy nie czuli się bezpiecznie. Stąd samorzady starały się unikać tego rozwiązania bądź korzystać z niego w sposób częściowy. I tutaj wygrywały te gminy, które wcześniej zainwestowały w rozwiązania smart w zakresie oświetlenia ulicznego. Możliwość centralnego sterowania oświetleniem, jego natężeniem pozwalała wprowadzać mniej bolesne dla mieszkańców korekty, które jednak znacząco zmniejszały

23 Monitoring obowiązku zmniejszenia zużycia energii elektrycznej o 10 proc. przez jednostki sektora finansów publicznych, URE, <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/10895,Monitoring-obowiazku-zmniejszenia-zuzycia-energii-elektrycznej-o-10-proc-przez-j.html> [dostęp 18.07.2023].

zużycie energii elektrycznej. Analizowano, gdzie można – bez uszczerbku dla bezpieczeństwa mieszkańców – wyłączyć część latarni i w ten sposób szukano oszczędności.

**Częściej – nie bez bólu – rezygnowano z oświetlenia świątecznego.** Szczególnie dotyczyło to gmin turystycznych:

**[...] w tym roku zrezygnowaliśmy całkowicie z oświetlenia świątecznego w mieście, które zawsze słynęło z bardzo fajnych, finezyjnych oświetleń świątecznych. W tym roku go nie było, poza tym, które mieliśmy w centralnej części miasta [...] Na szczęście nie rezygnujemy z bezpieczeństwa, nie rezygnujemy z komfortu, ale rezygnujemy z estetyki i z takiego poczucia, nie chcę powiedzieć, prestiżu, ale takiego... jak Pani się do nas wybierze na święta Bożego Narodzenia, to chciałaby Pani zrobić sobie zdjęcie przy pięknie oświetlonej choince, prawda?**

[W2, miasto do 100 tys. ludności]

Dość sceptycznie podchodzono do oszczędności energii w obiektach gminnych. Przeprowadzono rozmowy z urzędnikami, proszono o wprowadzanie dobrych, energooszczędnych nawyków – wyłączanie światła, gdy nie jest ono potrzebne, gotowanie tylko takiej ilości wody, jaka jest potrzebna, obniżenie temperatury w budynkach, wprowadzenie sprzątaniamy sektorami (by oszczędzić na oświetleniu w godzinach wieczornych). W części budynków zamontowano sterowanie światłem za pomocą czujników ruchu. Rozmówcy potwierdzili, że na tym polu było sporo do zrobienia w zakresie efektywności energetycznej, jednak w wątpliwość podawali skalę efektów, które w ten sposób osiągnięto. Zróżnicowane też były reakcje pracowników urzędów na zalecenie oszczędzania. Szczególnie negatywnie na komfort cieplny wpływało obniżenie temperatury w starych budynkach.

Ważnym wnioskiem z naszych rozmów jest to, że **gminy w zakresie oszczędzania energii i ciepła doszły do ściany. Wszyscy zgodnie uważają, że więcej już nie są w stanie oszczędzić bez inwestycji.**

## Inwestycje

Większość gmin od lat prowadzi sukcesywną **termomodernizację budynków**, korzystając z wszystkich dostępnych funduszy. Kryzys energetyczny nie wpłynął znacząco na te działania, choć niewątpliwie stanowi naoczny dowód, że te inwestycje się opłacają. Inwestycje są kontynuowane i będą postępować tak długo, jak długo będą dostępne środki zewnętrzne na ten cel.

**W rozmowach zwrócono jednak uwagę na to, że wciąż niedostępne środki unijne z KPO (Krajowego Planu Odbudowy) spowalniają transformację energetyczną oraz utrudniają dostosowanie się gmin do nowej, trudnej sytuacji.**

W związku z wysokimi cenami energii elektrycznej wzrosło zainteresowanie energooszczędnym oświetleniem. Wiele gmin wprowadza obecnie modernizację w tym zakresie, bo widzi możliwość szybkiego zwrotu z inwestycji w postaci niższych rachunków.



**Kryzys energetyczny niewątpliwie zwiększył też zainteresowanie władarzy inwestycjami w energię odnawialną.** Wiele gmin jest zainteresowanych montażem fotowoltaiki na swoich obiektach czy stawianiem farm fotowoltaicznych, ale też coraz częściej – **możliwością zakładania spółdzielni energetycznych**, które pozwolą w efektywniejszy sposób korzystać z wyprodukowanej energii. Ta możliwość jest na razie otwarta jedynie dla terenów wiejskich. Trzeba podkreślić, że władarze mają pełną świadomość problemów z niewydolnymi instalacjami elektrycznymi, które często powodują odłączenie fotowoltaiki od sieci. Oczekują jednak, że państwo zmusi dostawców do modernizacji tych sieci i otworzy im w ten sposób drogę do tańszej energii elektrycznej.

## Współpraca z innymi samorządami

Gminy od lat łączą się w **grupy zakupowe**, które pozwalają na zakup energii elektrycznej w korzystniejszych cenach. Z relacji jednego z naszych rozmówców wynika jednak, że w obecnej sytuacji rynkowej nawet dużym graczom trudno jest uzyskać zadowalające stawki w przetargach. Wciąż cena narzucona przez ustawę pozostaje bardziej atrakcyjna, a i tak jest 3 razy wyższa niż koszty ponoszone przez tę gminę 2-3 lata wcześniej.

**Gminy zrzeszają się również w ramach stowarzyszeń oraz są członkami różnego rodzaju klastrów (w tym klastrów energii).** W ocenie naszych rozmówców współpraca na tym poziomie jest bardzo konstruktywna, nastawiona na realizację wspólnych celów, i co ważne, ponadpartyjna.





W dobie kryzysu energetycznego tę współpracę coraz częściej przenoszą w obszar rozwoju energii odnawialnej. Samorządy rozmawiają ze sobą, dzielą się dobrymi praktykami, analizują możliwości zrzeszania się. Klastry mogą pełnić bardzo ważną rolę w przyspieszeniu transformacji energetycznej:

[...] dzięki temu, że jesteśmy w klastrze, że współpracujemy samodzielnie, niejako bez pomocy rządowej, opracowaliśmy dokument związany z transformacją naszego obszaru. Z odchodzeniem od węgla brunatnego [...] Rząd cały czas mówi, że węgiel do 2044 roku. Myśmy wyszli z założenia, że do 2044 roku wcale tak daleko nie jest i wypadałoby się przygotować trochę wcześniej do tego. Więc klaster opracował strategię odchodzenia od węgla we współpracy z samorządami. Jednym z takich efektów tej pracy jest pomysł na elektrownię szczytowo-pompową w miejsce obecnej odkrywki. [W7, miasto do 100 tys. ludności]

Nasi rozmówcy podkreślają jednak, że to wszystko są działania długofalowe, wymagające strategii oraz odpowiednich warunków prawnych. Niezbędne są też odpowiednie sposoby finansowania działań klastrów. **Wiele gmin obserwuje zmiany prawne dotyczące spółdzielni energetycznych<sup>24</sup>, które umożliwiają im zakładanie ich.** Postrzega się to jako realną możliwość uniezależnienia się od dostawców energii, a więc duże oszczędności. Jednak ubolewa się nad tym, że **gminy miejskie nie mogą zakładać spółdzielni energetycznych.** Warto dodać, że wiele gmin wstrzymuje się z podjęciem działań w tym zakresie, także ze względu na nieufność wobec istniejących regulacji. Nasi rozmówcy są ostrożni, poszukują informacji, sprawdzają uwarunkowania prawne, szukają „haczyków”. Tutaj właśnie współpraca między samorządami odgrywa ważną rolę.

---

24 1) Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie dokonywania rejestracji, bilansowania i udostępniania danych pomiarowych oraz rozliczeń spółdzielni energetycznych 2) oraz nowelizacji ustawy o OZE.

# Ocena wsparcia otrzymanego od państwa

Nasi rozmówcy mają ambiwalentny stosunek do wsparcia skierowanego do samorządów przez państwo. Mimo że część wódatrzy wypowiedziała się na temat mechanizmów mrożenia cen w sposób sceptyczny lub wręcz negatywny, to jednak uważa, że w tej sytuacji finansowej są one niezbędne. **Gminy, które jak wyżej już zaznaczono, zostały w ostatnich latach pozbawione dużej części dochodów, czują się przez państwo ograbione, a tak zwaną pomoc, która jest im obecnie oferowana, uważają za nieproporcjonalną i chwilową. Gminy czują się coraz bardziej uzależnione od „czeków” wystawianych arbitralnie przez państwo:**

**To wsparcie ze strony państwa jest dzisiaj w mojej ocenie żadne. [...] Zamrożenie tych cen na krótki okres, my zaraz się z nimi i tak zmierzmy, bo ten kryzys się przełoży na kolejne lata [...]. No i tak, jak powiedziałam, zabranie samorządom środków choćby nawet przez wprowadzenie działań Polskiego Ładu to jest tylko ograbienie samorządów i brak jakiegokolwiek wsparcia, a już narzucanie samorządom oszczędności 10% [chodzi o zużycie energii – przyp. aut.]. Nie będę tego komentowała. [W5, miasto od 101 do 500 tys. ludności]**

Nasi rozmówcy nie zawsze umieli określić, co było pomocą rządu w związku z kryzysem energetycznym, a co nie.



## Co państwo zaoferowało samorządom w związku z kryzysem energetycznym?

Jak już wcześniej wspomniano, sytuacja finansowa polskich samorządów w ostatnich latach znacząco się pogorszyła. Kryzys energetyczny, który nałożył się na już istniejące problemy – spadające i niepewne dochody, rosnącą inflację – podzielał jak przysłowiowy gwóźdź do trumny.

### Rząd stworzył dla samorządów oraz instytucji wrażliwych podobne ulgi jak dla obywateli:

Zamrożono ceny energii elektrycznej dla podmiotów wrażliwych oraz samorządów na poziomie 785 zł/MWh (od października do grudnia 2023 stawka wyniesie 693 zł/MWh)<sup>25</sup>.

Ustalono maksymalną cenę gazu ziemnego w roku 2023 na poziomie 200 zł netto/MWh oraz zamrożona została wysokość stawek opłat dystrybucyjnych dla podmiotów, które świadczą kluczowe usługi dla społeczeństwa, czyli m.in. jednostek opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, podmiotów systemu oświaty i szkolnictwa wyższego, żłobków, kościołów czy organizacji pozarządowych<sup>26</sup>.

Wprowadzono limit wzrostu cen ciepła dla podmiotów wrażliwych (szpitale, żłobki, przedszkola, szkoły, domy pomocy społecznej i inne instytucje użyteczności publicznej itp.), do maksymalnie 40% wzrostu względem cen obowiązujących 30 września 2022 roku. Mechanizm ten obowiązuje do 31 grudnia 2023 roku<sup>27</sup>.

Ustanowiono dodatek na inne źródła ciepła – w wysokości 40% różnicy między zakładanymi średnimi rocznymi kosztami zakupu paliwa wykorzystywanego na potrzeby ogrzewania kupionego w 2022 r., a uśrednionymi kosztami zakupu z ostatnich dwóch lat – dla podmiotów wrażliwych, ponoszących koszty zakupu węgla kamiennego, brykietu lub pelletu zawierających co najmniej 85% węgla kamiennego, pelletu drzewnego albo innego rodzaju biomasy, gazu skroplonego LPG albo oleju opałowego, wykorzystywanych na cele ogrzewania, w związku z wykonywaniem przez te podmioty ich podstawowej działalności. Źródło spalania paliw musi być wpisane do CEEB (Centralnej Ewidencji Emisyjności Budyneków)<sup>28</sup>.

25 Tarcza Solidarnościowa: <https://www.gov.pl/web/chronimyrodziny/rzadowa-tarcza-solidarnosciowa> [dostęp 18.07.2023].

26 Rządowa Tarcza Energetyczna: <https://www.gov.pl/web/chronimyrodziny/rzadowa-tarcza-energetyczna> [dostęp 18.07.2023].

27 Ibidem.

28 Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, Dz.U. 2022 poz. 1967.

Jak widać, tylko zamrożenie cen energii dotyczyło bezpośrednio samorządów, limitami cenowymi na gaz i ciepło zostały objęte natomiast niektóre zarządzane przez nie jednostki.

Tylko jedna z badanych gmin zadeklarowała, że cena energii elektrycznej, którą miała zakontraktowaną na 2022-2023 rok, była niższa niż ta gwarantowana przez ustawę. Większość wóldarzy musiałaby zapłacić 2-3-krotnie wyższą stawkę. Szczególnie, że część z nich zmuszona jest korzystać z dostawcy rezerwowego (czyli droższego). **Gminy zdecydowanie boją się uwolnienia cen. Nagły powrót do cen rynkowych spowodowałby w większości z nich zapaść finansową. Większość wóldarzy oczekuje, że niższe stawki zostaną utrzymane na kolejny rok, a państwo podejmie poważne działania w celu ich normalizacji. Brak pewności co do przyszłych cen powoduje, że planowanie budżetów jest coraz trudniejsze.**



Gdy pytaliśmy o bezpośrednie wsparcie od państwa w związku z kryzysem energetycznym, część wóldarzy przywoływała dodatkowe fundusze, które otrzymały wszystkie gminy w drugiej połowie 2022 roku z tytułu dodatkowego udziału w PIT. Rzeczywiście, ustawodawca w przypadku tej puli środków nakłada na samorzady obowiązek wykorzystania 15% otrzymanej kwoty na działania z zakresu efektywności energetycznej<sup>29</sup>. Pieniądze te jednak wpłynęły do gmin jako *dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych* i stanowią obiecaną rekompensatę za utracony wpływ z podatku. Ich głównym celem jest pokrycie kosztów zadań własnych gmin. Trudno oprzeć się wrażeniu, że najpierw rząd odebrał samorządom część funduszy, by w kolejnym ruchu dokładać do ich budżetów z innego paragrafu. Nie dziwi, że większość naszych rozmówców nie postrzega tego mechanizmu jako wsparcia. **Wóldarze oczekują rozwiązań systemowych, które pozwolą im na realne zarządzanie budżetami i wybieranie kierunku rozwoju gminy:**

**Nie powinno się koncentrować na takim wsparciu i ręcznym sterowaniu, i podsypywaniu pieniędzy tam, gdzie komuś zabrakło. Jednak to jest zapisane w konstytucji, że jeśli mówimy o jednostce samorządu terytorialnego, to mówimy też o samodzielności finansowej. To powinno się koncentrować na takich mechanizmach, które to zapewnią. Rozumiem, że władza mówi, że jednostki mają różne dochody, np. mniejsze gminy nie mają dochodów z PIT-u. To można skategoryzować gminy i można zmienić finanse, że np. gminy, które nie mają PIT-u, są inaczej traktowane, a nie pod płaszczykiem quasi-reformy zabija się mechanizm, który dobrze funkcjonował. Tego nie rozumiem.** [W9, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

29 Art. 70k W latach 2022–2027 jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do przeznaczenia na zadania z zakresu poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii w rozumieniu art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1378 i 1383) oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii ponoszonych przez odbiorców, wydatków w kwocie nie mniejszej niż równowartość 15% kwot otrzymanych w roku 2022 dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o których mowa w art. 70j. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966

W rozmowach powraca temat arbitralnej polityki czekowej państwa, znaczonych pieniędzy, którymi samorzady nie mogą swobodnie dysponować, a które w obecnej sytuacji (jak już wcześniej wspomniano) czasem paradoksalnie stają się źródłem dodatkowych kosztów. **Zdekonstruowany w ostatnich latach system finansowania samorządów powoduje, że w środowiskach samorządowych narasta frustracja.** Doskonale zostało to uwidocznione w czasie panelu ekspertów w Najwyższej Izbie Kontroli (NIK) na temat wpływu zmian w systemie podatkowym na sytuację polskich samorządów, który został zorganizowany w ramach analizy przedkontrolnej dotyczącej prawidłowości finansowania zadań realizowanych przez samorzady<sup>30</sup>. NIK podjął się nowatorskiej kontroli systemowej, która obejmie dane wszystkich samorządów w Polsce.

Mówiąc o wsparciu państwa, niektórzy samorządowcy powoływali się również na środki z Programu Inwestycji Strategicznych w ramach Polskiego Ładu, nie są to jednak fundusze celowo powiązane z ograniczaniem skutków kryzysu energetycznego.

### Wsparcie, którego oczekiwaliby nasi rozmówcy:



Uproszczenie procedur pozyskiwania białych certyfikatów – za efektywność energetyczną;



Rozszerzenie i ujednoczenie katalogu podmiotów uprawnionych do niższych stawek za ciepło i gaz;



Dodatkowe środki na pokrycie wydatków bieżących bądź na wydatki związane z pokryciem kosztów energii elektrycznej, ciepła lub utrzymanie zamrożonych stawek;



Przekazanie linii niskiego napięcia pod zarządek samorządów (jako rozwiązanie problemu podłączania do sieci niewielkich inwestycji);



Możliwość zakupu energii elektrycznej bezpośrednio od lokalnego producenta (np. farmy fotowoltaicznej);



Wprowadzenie możliwości zakładania spółdzielni energetycznych przez gminy miejskie;



Ujednoczenie i uproszczenie prawa energetycznego;



Zmiana kategorii niektórych działań remontowych (jak np. remont drogi bitumicznej) na wydatek inwestycyjny.

30 <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zapasc-systemu-finansowania-samorzadow.html> [dostęp 18.07.2023].

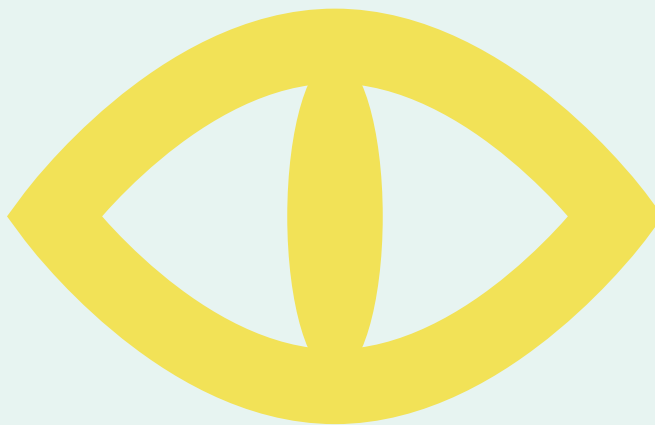
# Przyszłość gmin w kontekście kryzysu energetycznego

W ocenie przyszłości gmin nasi rozmówcy byli zgodni – wszyscy obawiają się **niedomykających się budżetów**. Powodów do niepokoju jest kilka, ale w większości wywiadów na pierwszy plan wysuwała się słabsza kondycja finansowa samorządów w wyniku reform z ostatnich lat. Zmiany w podatku PIT, czyli obniżenie dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym dokładaniu nowych zadań i wysokiej inflacji powodują deficyty w lokalnych budżetach, których pokrycie wydaje się obecnie bardzo trudne czy wręcz niemożliwe. Gwałtownie rosnące ceny energii stały się dodatkowym obciążeniem w i tak niełatwej już sytuacji finansowej gmin.

Badania prowadziliśmy w pierwszej połowie roku, gdy kasy samorządowe były jeszcze pełne, natomiast we **wszystkich rozmowach pojawiała się troska o końcówkę roku i perspektywę niewystarczających środków na pokrycie bieżących wydatków**. Ponieważ energia cieplna czy elektryczna jest potrzebą podstawową w pracy szkół czy innych instytucji użyteczności publicznej, środki na pokrycie kosztów z nią związanych będą musiały się znaleźć. To może tylko oznaczać cięcia w wydatkach na inne obszary, jak program kulturalny, promocja gminy czy w innych kategoriach, z których „łatwiej” będzie zrezygnować. Zagrożone mogą być też planowane inwestycje – przede wszystkim przez trudność z uzbieraniem wymaganego wkładu własnego z budżetu gminy:

**Jeżeli doszłoby do sytuacji, że jednak ceny energii elektrycznej będą rosły, to grozi nam zapaść w kwestii płynności finansowej. Jest coś takiego, jak bilans budżetowy, który porównuje dochody własne samorządów z wydatkami ▶**

bieżącymi, czyli tymi kosztami, które są niezbędne do funkcjonowania całej sfery samorządowej. Mówimy tu o szkołach, domach kultury, bibliotekach i jakiejś innej administracji. No i już w tym roku bilans mamy ujemny, czyli więcej wydajemy na wydatki bieżące, niż mamy dochodów własnych. Gdyby to miało się utrzymywać, pogłębiać, to grozi to zapaścią, gdyż nie będziemy w stanie udźwignąć realizacji tych podstawowych zadań. Oczywiście na jakieś inwestycje czy programy inwestycyjne pojawiają się środki, ale one też wymagają zabezpieczenia wkładu własnego, który do tej pory musieliśmy wygospodarować z dochodów własnych, z oszczędności. Natomiast, jeżeli bilans mamy ujemny, to w dłuższej perspektywie spowoduje, że samorzady będą zmuszone do drastycznej redukcji kosztów bieżących... Nie wiem nawet, jak to sobie wyobrazić. [W11, gmina wiejska]



Problemem będzie na pewno wkład własny do nowych projektów, które chcielibyśmy przygotować na skorzystanie ze środków zewnętrznych. Tutaj nawet środków brakuje nam już na dokumentację, nie mówiąc o zabezpieczeniu kilku czy kilkunastu milionów złotych w perspektywie do 2027 czy nawet 2030 roku. [W3, miasto do 100 tys. ludności]



Zdecydowana większość rozmówców podkreślała także, że wyczerpała dostępne opcje oszczędności energii. Dotyczy to działań podejmowanych w ostatnich latach poprzez prowadzone inwestycje, jak wymiana źródeł ciepła w sieci miejskiej, wymiana oświetlenia ulicznego, instalacja fotowoltaiki na dachach szkół, oraz działań doraźnych podjętych w tym roku wraz z obowiązkiem znalezienia dodatkowych 10% oszczędności w zużyciu energii w stosunku do roku poprzedniego.

**Podjęte środki, jak obniżenie temperatury wody w basenach miejskich czy powietrza w pomieszczeniach szkolnych, nie będą przynosić większych oszczędności, bo nie mogą być rozszerzane w nieskończoność.** Przedstawiciele władz samorządowych wskazywali na ograniczoną decyzyjność i dostępność środków (głównie finansowych) na wdrażanie kolejnych rozwiązań, które mogłyby się przyczynić do obniżenia ceny czy znaczących oszczędności zużycia energii.



Rozdział 3

# WPŁYW KRYZYSU ENERGETYCZNEGO NA SYTUACJĘ MIESZKANEK I MIESZKAŃCÓW





# Obywatele kontra kryzys

W wywiadach zapytaliśmy również o wpływ kryzysu energetycznego na sytuację mieszkańców badanych gmin. Poprosiliśmy rozmówców o ocenę jego wpływu na sytuację materialną mieszkańców, możliwość zaspokojenia przez nich potrzeb energetycznych oraz wsparcie, którego mogli oczekiwać ze strony państwa i gminy.

Wszyscy rozmówcy przyznali, że **zarówno wysokie ceny energii elektrycznej oraz ciepła, jak i rosnąca inflacja odbiły się negatywnie na sytuacji materialnej mieszkańek i mieszkańców**. Szczególnie dotknięte zostały osoby starsze, prowadzące jednoosobowe gospodarstwa domowe, które ze względu na niskie dochody dotkliwiej odczuwają wzrost wszystkich kosztów. Rozmówcy wskazywali także na **problemy mieszkańców jako osób prowadzących lokalne działalności gospodarcze**. Wysokie ceny energii i inne rosnące koszty prowadzenia firmy prowadzą do obniżenia przychodów i zamykania części lokalnych biznesów, a tym samym do utraty źródeł dochodu przedsiębiorcy i jego rodziny:

**Wzrost opłat za energię elektryczną i za ciepło dostarczane do mieszkań to ogromny problem. Władarze monitorują to na bieżąco. Ci, którzy prowadzą działalności gospodarcze, też nie są w stanie sobie poradzić ze wzrostem kosztów. To będzie powodowało, że część tych małych działalności po prostu przestanie istnieć i w ten sposób przestaną istnieć miejsca samozatrudnienia. A to z kolei spowoduje, że coraz więcej osób będzie wymagało wsparcia z pomocy społecznej.**

[W5, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

Rozmówcy wskazywali też na problem z dostawami węgla opałowego. Ostatecznie większość zainteresowanych mogła nabyć węgiel z pomocą państwa i organów samorządowych. **Jednak sama sytuacja braku węgla na rynku oraz/lub wzrostu jego ceny ponad możliwości finansowe nie tylko osób najuboższych, zaistniała na taką skalę po raz pierwszy i zdecydowanie zachwiała poczuciem bezpieczeństwa obywateli.**

Podobnie negatywnie wpłynęły na sytuację mieszkanek i mieszkańców niektóre z wdrożonych lokalnie programów oszczędnościowych, za pomocą których władze samorządowe starały się obniżyć w sezonie jesienno-zimowym 2022/2023 koszty utrzymania placówek czy instalacji publicznych. Oszczędności na oświetleniu miejskim w godzinach wieczornych czy wczesnoporannych, obniżanie temperatury wody w basenie czy w salach szkolnych niejednokrotnie wywoływały sprzeciw mieszkańców. Podnoszono kwestię troski o bezpieczeństwo czy zdrowie osób dotkniętych restrykcjami. Zazwyczaj prowadziło to do częściowej modyfikacji czy wręcz wycofywania się samorządów z podejmowanych działań oszczędnościowych. Jednak warto odnotować, że w wypowiedziach niektórych włodarzy **sytuacja kryzysowa, z którą mieliśmy do czynienia, to także szansa na zmianę postrzegania zasobów energetycznych jako tanich i zawsze dostępnych.** Takie doświadczenie może, w ocenie rozmówców, zmienić nawyki użytkowników i skłonić ich do oszczędności w korzystaniu czy to z energii cieplnej, czy elektrycznej, w myśl zasady, że najtańsza energia, to ta niezużyta:

**Może trochę przekornie powiem, że może to i dobrze, że będzie to stanowić pewien rodzaj impulsu do tego, żeby oszczędzać. Jeżeli energia jest tania, to nikt jej za bardzo nie oszczędza.** [W8, miasto do 100 tys. ludności]

Tezę tę potwierdzają inne badania ISP zaprezentowane w raporcie *Kryzys energetyczny. Postawy, opinie i oczekiwania Polek i Polaków*<sup>31</sup>. Wynika z niego, że groźba wysokich cen oraz przerw w dostawach energii i ciepła skłoniła znaczącą część badanych do bardziej lub mniej wymagających oszczędności w tym zakresie.

31 P. Sobiesiak-Penszko, K. Banul-Wójcikowska, *Kryzys energetyczny. Postawy, opinie i oczekiwania Polek i Polaków*, op.cit.

# Wsparcie dla mieszkanek i mieszkańców

Na poziomie krajowym uchwalono rozwiązania mające na celu pokonanie trudności z dostępem do surowców energetycznych i obniżenie kosztów rachunków za energię (prezentujemy je poniżej). Jednak to **samorządy pełniły kluczową rolę w procesie organizowania i wdrażania wsparcia**. To do nich obywatele i obywatelki kierowali swoje kroki w celu złożenia wniosku o dodatki czy zakupu węgla w preferencyjnej cenie.

Instrumenty wsparcia Polek i Polaków w związku z kryzysem energetycznym:

## Rządowa Tarcza Energetyczna<sup>32</sup>

Rządowa Tarcza Energetyczna to zestaw rozwiązań mający ograniczyć skutki kryzysu energetycznego oraz wysokiej inflacji, odciążając odbiorcę końcowego. W jego ramach wprowadzono kilka rozwiązań, które polegają przede wszystkim na przejęciu przez budżet państwa kosztu podwyżki cen paliw kopalnych:

gospodarstw domowych,

odbiorców ciepła systemowego,

podmiotów wrażliwych,

odbiorców paliwa gazowego.

32 <https://www.gov.pl/web/chronimyrodziny/rzadowa-tarcza-energetyczna> [dostęp 18.07.2023].

Poniżej przedstawiamy główne rozwiązania dla gospodarstw domowych.

### **Dostawa ciepła**

W związku ze znaczącym wzrostem cen ciepła ustawodawca wprowadził limit wzrostu cen dla odbiorców do maksymalnie 40% wzrostu względem cen obowiązujących 30 września 2022 roku.

### **Cena gazu**

Rząd zdecydował, że w 2023 roku cena gazu dla gospodarstw domowych i odbiorców wrażliwych nie wzrośnie. Ustalono maksymalną cenę gazu ziemnego na poziomie 200 zł netto/MWh oraz zamrożono wysokość stawek opłat dystrybucyjnych. Ulgi dotyczą wszystkich bez względu na wysokość dochodów.

### **Zwrot VAT za gaz dla gospodarstw o najniższych dochodach**

Zwrot zapłaconego VAT-u dotyczy osób o najniższych dochodach, które wykorzystują gaz do ogrzewania mieszkania/domu.

Wyznaczono następujące kryterium dochodowe:

- 🟡 2100 zł dochodu na miesiąc dla jednoosobowego gospodarstwa domowego oraz
- 🟡 1500 zł dochodu na osobę na miesiąc w przypadku gospodarstwa wieloosobowego.

### **Dodatki dla gospodarstw domowych**

#### **Dodatek osłonowy**

Kluczowy element Rządowej Tarczy Energetycznej, który ma zniwelować rosnące ceny energii, gazu i żywności. Założono, że wsparcie obejmie blisko 7 mln gospodarstw domowych. Przeznaczono na ten cel kwotę ponad 4 mld zł.

Wysokość dopłat w ramach dodatku osłonowego uzależniono od dochodu:

- 🌞 Jednoosobowe gospodarstwo domowe – 400/500 zł\* przy założeniu, że dochód nie przekroczy 2100 zł;
- 🌞 Gospodarstwo 2-3-osobowe – 600/750 zł\* przy założeniu, że dochód nie przekroczy 1500 zł miesięcznie na osobę;
- 🌞 Gospodarstwo 4-5-osobowe – 850/1062,50 zł\* przy założeniu, że dochód nie przekroczy 1500 zł miesięcznie na osobę;
- 🌞 Gospodarstwo 6- i więcej osobowe – 1150/1437,50 zł\* przy założeniu, że dochód nie przekroczy 1500 zł miesięcznie na osobę.

\* Kwota dofinansowania uzależniona od źródła ogrzewania.

### **Dodatek węglowy**

Dodatek węglowy w wysokości 3000 zł przysługiwał gospodarstwom domowym, których głównym źródłem ogrzewania jest węgiel lub paliwa węglopodobne (kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe – zasilane węglem kamiennym, brykietem lub pelletem, zawierającymi co najmniej 85% węgla kamiennego).

W zaproponowanym rozwiązaniu nie było kryteriów dochodowych, a dodatek przysługiwał również gospodarstwom, które już zakupiły węgiel. Warunkiem otrzymania dodatku był wpis lub zgłoszenie źródła ogrzewania do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków.

### **Dodatek na inne źródła ciepła**

Dodatek na inne źródła ciepła przysługiwał gospodarstwom domowym wykorzystującym jako główne źródło ciepła do ogrzewania następujące surowce: pellet drzewny, drewno kawałkowe i inne rodzaje biomasy oraz gazu skroplonego LPG lub oleju opałowego.

Wysokość dodatku była uzależniona od rodzaju surowca:

- 🌞 3000 zł – gdy głównym źródłem ciepła jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia albo piec kaflowy, zasilane pelletem drzewnym lub innym rodzajem biomasy, z wyłączeniem drewna kawałkowego;
- 🌞 1000 zł – gdy głównym źródłem ogrzewania jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia albo piec kaflowy zasilane drewnem kawałkowym;
- 🌞 500 zł – gdy głównym źródłem ogrzewania jest kocioł gazowy zasilany skroplonym gazem LPG;
- 🌞 2000 zł – gdy głównym źródłem ogrzewania jest kocioł olejowy.

Brak kryterium dochodowego.

### **Dodatek elektryczny**

Dodatek elektryczny przysługuje gospodarstwom domowym niezależnie od wysokości dochodów, w których głównym źródłem ciepła jest energia elektryczna, w tym pompy ciepła.

Jego wysokość została zróżnicowana w zależności od rocznego zużycia energii elektrycznej uprawnionego gospodarstwa domowego.

W przypadku, gdy zużycie w 2021 roku nie przekraczało 5 MWh, kwota dodatku wynosi 1000 zł.

Jeżeli zużycie energii elektrycznej w gospodarstwie domowym w 2021 roku przekroczyło 5 MWh, wówczas kwota dodatku to 1500 zł.

Dodatek elektryczny nie przysługuje gospodarstwom domowym posiadającym mikroinstalację OZE, której produkcja jest rozliczana zgodnie z ustawą o OZE.

### Rządowa Tarcza Solidarnościowa<sup>33</sup>

To rozwiązanie skierowane do gospodarstw domowych.

W okresie 1 grudnia 2022 roku – 31 grudnia 2023 roku przewiduje zagwarantowanie stałej ceny dla zużycia rocznego energii na poziomie:

- 2000 kWh dla gospodarstw domowych,
- 2600 kWh dla gospodarstw domowych, w których są osoby z niepełnosprawnościami,
- 3000 kWh dla rodzin wielodzietnych (z Kartą Dużej Rodziny) i gospodarstw rolnych.

Każde gospodarstwo domowe – również to, które zużywa więcej energii, niż określono dla wymienionych wyżej poszczególnych poziomów – zostanie obciążone wyższymi kosztami w odniesieniu do nadwyżki ponad ustalony poziom zużycia.



33 <https://www.gov.pl/web/chronimyrodziny/rzadowa-tarcza-solidarnosciowa> [dostęp 18.07.2023].

Procedura składania wniosków o dodatki węglowe czy dodatki na inne źródła ciepła pozornie bardzo prosta, wywoływała jednak spore zamieszanie wśród mieszkańców. Problematicznym okazał się obowiązek zgłoszenia przez mieszkańców źródła ogrzewania lokalu w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) jako warunku otrzymania wsparcia. Nie wszystkie lokale były wcześniej uwzględnione w tej ewidencji, nie wszyscy zamieszkujący je mieli prawo do zgłaszania lokalu do ewidencji, niektórzy postanowili zmienić istniejące już zapisy na korzystne pod kątem otrzymania ewentualnego wsparcia (choć niezgodne z prawdą). Niektórzy musieli kilkakrotnie poprawiać wnioski, co wywoływało frustrację.

Wyczekiwana sprzedaż węgla po preferencyjnych cenach w jednych gminach nastąpiła szybko, w innych trzeba było czekać dłużej na obiecane dostawy. Mieszkańcy skorzystali jednak nawet z opóźnionych dostaw, zaopatrując się na kolejny rok. Dla niektórych rozczarowaniem było to, że gminy nie zawsze organizowały transport węgla do domu. Jednak ten rodzaj pomocy zdecydowanie cieszył się dużym zainteresowaniem.

Rozmowy pokazały bardzo duże **znaczenie drewna jako surowca opałowego w Polsce lokalnej**. W sytuacji braku węgla oraz w ogóle wysokich cen opału Polki i Polacy chętnie sięgają po drewno, pozyskiwane zarówno w legalny, jak i (rzadziej) nielegalny sposób. Popularne było korzystanie z możliwości, które w trybie wyjątkowym, w związku ze wzrostem cen, oferowały Lasy Państwowe<sup>34</sup>.

W ocenie respondentów **pozytywnym zjawiskiem jest nieśląbnące zainteresowanie wymianą źródeł ciepła na bardziej ekologiczne**. Kryzys energetyczny sprawił, że mieszkańcy są jeszcze bardziej zainteresowani dofinansowaniami do wymiany tzw. kopciuchów czy do instalacji fotowoltaicznych bądź pomp ciepła. Jednak istnieje kilka czynników, które niekorzystnie wpływają na szersze korzystanie

---

34 W reakcji na wzrost cen energii i materiałów opałowych, na wniosek minister klimatu i środowiska, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych przygotowała wytyczne dotyczące możliwości nabywania przez konsumentów – odbiorców indywidualnych, surowca drzewnego do celów opałowych. W praktyce oznaczało to, że drewno najniższej jakości, w pierwszej kolejności mogło zostać kupione przez lokalnych mieszkańców. Mieli oni także zyskać dostęp do chrustu.



przez mieszkańców z oferowanych przez rząd form wsparcia. Jako główne bariery wskazywano zbyt skomplikowane procedury wnioskowania i rozliczania dotacji, warunek wykazania dużego wkładu własnego, często prefinansowanie inwestycji i długie oczekiwanie na fundusze. Tego typu programy są niedostępne dla mniej zamożnych osób. Z tego względu część gmin prowadziła własne programy – o uproszczonej procedurze, niewymagające określonych procentowo wkładów własnych:

**Nasz program gminny miał być przede wszystkim bardzo prosty, bez nadmiernej biurokracji i wkładu własnego, z jakim wiąże się dofinansowanie z regionalnego programu operacyjnego. Mieszkaniec mógł starać się o wsparcie finansowe w wysokości 5000 zł na wymianę ekologicznego pieca. Był tylko jeden warunek – trzeba było przedstawić fakturę na wymianę źródła ciepła i jego montaż. Nie pytaliśmy, ile kosztowała instalacja, ile dołożył ze swojej strony mieszkaniec. Zainteresowanie było bardzo duże, właśnie ze względu na prostotę tego wsparcia. W tym roku program dalej istnieje, podnieśliśmy tylko kwotę dofinansowania do 6000 zł ze względu na wzrost cen.**

[W11, gmina wiejska]

Programy te cieszyły się dużą popularnością i znacznie wpłynęły na poprawę jakości powietrza w gminach. Niestety obciążone budżety samorządów mogą zmusić władarzy do wycofania się z tej formy wsparcia dla mieszkańców.



Gminy uczestniczące w programach takich jak Kawka, Czyste Powietrze czy Stop Smog, starają się docierać do mieszkańców z informacją i doradztwem poprzez urzędników, konsultacje i spotkania edukacyjne w szkołach czy klubach seniora:

**Konsultant energetyczny jest w stanie udzielić informacji o możliwych formach dofinansowania i wielu innych aspektach związanych z oszczędnością energii. W zeszłym roku udzielono 14 tysięcy porad. Zainteresowanie jest nadal bardzo duże. Prowadzimy też akcje objazdowe po różnych budynkach użyteczności publicznej, z prezentacją na temat jakości powietrza, dotacji, przyłączenia do sieci ciepłowniczej. Mieliśmy też smogbusa, który zatrzymywał się w różnych punktach miasta, gdzie można się było spotkać z naszymi doradcami. Działamy przez media społecznościowe i stronę internetową, wszystko, żeby zwiększyć zasięg.**

[W12, miasto od 101 do 500 tys. ludności]

Same gminy nadal prowadzą też w miarę możliwości termomodernizację budynków mieszkalnych i oczekują większego wsparcia ze strony państwa. Takie inwestycje pozwoliłyby docelowo obniżyć koszty użytkowania lokali i zmniejszyłyby obciążenie domowych budżetów kosztami remontów.



# Problem ubóstwa energetycznego

Ubóstwo energetyczne to stan, w którym gospodarstwo domowe mierzy się z problemem zaspokojenia potrzeb energetycznych, jak utrzymanie optymalnej temperatury (ogrzewanie w zimie i chłodzenie w lecie) oraz dostarczenie wystarczającej ilości energii elektrycznej do oświetlenia czy pracy urządzeń domowych. W regulacjach Unii Europejskiej pojawiło się ono już kilka lat wcześniej jako problem społeczny i wyzwanie dla polityk społecznych i rynku energii. W Polsce oficjalna definicja wprowadzona zostało w 2022 roku przez zapisy w ustawie o prawie energetycznym (patrz ramka). Rośnie społeczna świadomość występowania tego zjawiska, bo też na skutek rosnących cen problem staje się coraz poważniejszy i widoczny.

## Definicja ubóstwa energetycznego zawarta w ustawie Prawo energetyczne z 2022 r., Dz.U. 2022 poz.1385 t.j. art. 5gb.

1. Ubóstwo energetyczne oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielny lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) osiąga niskie dochody;
- 2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne;
- 3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej.

Zgodnie z raportem Instytutu Badań Strukturalnych, w 2016 roku ubóstwo energetyczne dotyczyło 12,2% społeczeństwa Polski, czyli około 4,6 mln osób, zamieszkujących 1,3 mln gospodarstw domowych. Według badań Instytutu Spraw Publicznych z 2023 roku, przynajmniej 36% Polek i Polaków określających swoją sytuację finansową jako złą doświadczyło w sezonie zimowym 2022/2023 problemów finansowych niepozwalających na zabezpieczenie podstawowych potrzeb, co przekłada się na około 13,3% ogółu społeczeństwa<sup>35</sup>. Z kolei w raporcie Izby Gospodarczej Sprzedawców Polskiego Węgla (IGSPW) aż 57% gospodarstw domowych ogrzewanych węglem w Polsce stwierdziło, że zakup tego surowca w sezonie grzewczym 2022/2023 stanowił dla nich duże (40%) lub bardzo duże (17%) obciążenie finansowe. To wzrost o 12% w porównaniu do przełomu 2021/22 roku<sup>36</sup>.

W badaniu zapytaliśmy przedstawicieli gmin o problem ubóstwa energetycznego na ich terenie. Pytania dotyczyły występowania i natężenia tego zjawiska oraz sposobów radzenia sobie z nim.

Wszyscy nasi rozmówcy znali pojęcie ubóstwa energetycznego. Wszyscy też przyznali, że takie zjawisko występuje w ich gminach, zarówno w gminach miejskich, z bogatych regionów kraju, jak i w małych miejscowościach o niskim średnim dochodzie na mieszkańca.

Wśród osób najbardziej dotkniętych tym problemem wskazywano osoby samotne. Często są to seniorzy, prowadzący jednoosobowe gospodarstwa domowe utrzymywane z emerytury czy renty:

**Najgorsza sytuacja jest wtedy, kiedy zostaje jedna osoba i zderza się z tymi kosztami. Generalnie opłaty dla tych ludzi są bardzo uciążliwe. Wzrastają ceny ścieków, wody, energii elektrycznej, czynszu sukcesywnie co roku. Osoby, ▶**

35 P. Sobiesiak-Penszko, K. Banul-Wójcikowska, Kryzys energetyczny. Postawy, opinie i oczekiwania Polek i Polaków, op.cit.

36 Ubóstwo energetyczne wzrosło o 69%. Skutki kryzysu widać jak na dłoni, Świat OZE, <https://swiatoze.pl/ubostwo-energetyczne-wzroslo-o-69-skutki-kryzysu-widac-jak-na-dloni/> [dostęp: 22.08.2023].

które mają emeryturę netto przykładowo 2300 zł i mają duże mieszkanie własnościowe, to ponad połowę przeznaczają na koszty – czynsz, energię. Jest to wyzwanie. Jeżeli to są osoby, które są w zasobach komunalnych, proponuję wówczas zamianę większego lokalu na mniejszy. To też jest jakiś sposób na rozwiązanie uciążliwości. Natomiast w przypadku mieszkania własnościowego, to ci ludzie mają jakiś tam dorobek życia i trudno im zrezygnować z tego mieszkania na rzecz mniejszego lokalu. Oni mają rzeczywiście problem, bo te emerytury w wielu przypadkach nie są wysokie.

[W4, gmina wiejska]

Ubóstwem energetycznym dotknięci są też nierzadko lokatorzy mieszkań z zasobów komunalnych, nieremontowanych kamienic, bez termomodernizacji i innych nowoczesnych, energooszczędnych instalacji. Osób tych najczęściej nie stać na wymianę źródeł ogrzewania na własny koszt, a gminy nie mają środków na gruntowne remonty takich obiektów. Jako problem wskazywano także zaleganie z płatnościami czynszów wśród lokatorów takich budynków. Długi te dodatkowo obciążają budżety gmin, co jeszcze bardziej utrudnia potencjalne inwestycje w renowację budynków. Tylko niektóre gminy mogą zaoferować tanie mieszkania socjalne czy komunalne z centralnym ogrzewaniem i nowymi instalacjami, które uwolniłyby lokatorów od nadmiernych obciążeń domowego budżetu wydatkami na ogrzewanie czy energię elektryczną.

Pomoc dla osób dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego oferowana przez gminy to pomoc finansowa udzielana przez lokalne ośrodki pomocy społecznej z funduszy państwowych czy lokalnych. W wielu gminach odnotowano zwiększone zainteresowanie takim wsparciem. Intensywność wnioskowania o dofinansowanie w ramach Rządowej Tarczy Energetycznej, jakiej doświadczyły ośrodki gminne jako jednostki odpowiedzialne za procedowanie tej pomocy, odczytywana jest przez rozmówców jednoznacznie jako zwiększone zapotrzebowanie na pomoc państwa w sytuacji rosnących wydatków na potrzeby energetyczne.

Gminom brakuje jednak głębszego rozpoznania problemu ubóstwa energetycznego. Nie są one objęte obowiązkiem raportowania w tym obszarze, w wielu miejscach brakuje konkretnych danych, a ocena sytuacji bazuje na przykład na liczbie złożonych wniosków o dodatki ośłonowe. Wprowadzenie spójnej metodologii monitoringu i raportowania tego zjawiska pozytywnie wpłynęłoby na jego rzetelną ocenę wraz z lokalną charakterystyką, a w rezultacie przyczyniłoby się do wypracowania skutecznych sposobów radzenia sobie z tym problemem.





# Podsumowanie

Samorządy lokalne to wielki nieobecny debaty o kryzysie energetycznym, rosnących cenach energii i transformacji energetycznej. Badania ISP pokazują, że trudna sytuacja w energetyce znacząco wpływa na kondycję gmin. Ich sytuacja finansowa jest coraz trudniejsza, co przekłada się na pogłębienie problemów również na innych płaszczyznach. Przy czym należy pamiętać, że kryzys energetyczny nakłada się na inne problemy – wysoką inflację i zwiększone obciążenia bieżące, niższe dochody do budżetów samorządowych na skutek zmian w podatkach, obciążenia związane z edukacją. Samorządy muszą oszczędzać, a włodarze i urzędnicy mierzyć się z niezadowolaniem mieszkańców i mieszkanek. Funduszy brakuje przede wszystkim na wydatki bieżące i wkłady własne do już zaplanowanych inwestycji. Niepewna sytuacja na rynku energetycznym oraz brak stabilnego finansowania utrudnia nie tylko długoterminowe planowanie, ale również budżetowanie najbliższych okresów.

Od 2015 roku ma miejsce proces recentralizacji państwa poprzez stopniowe ograniczenie swobody samorządów na rzecz władzy centralnej. Działania państwa w odniesieniu do samorządów podejmowane w związku z kryzysem energetycznym wpisują się w tę tendencję. Z jednej strony zostały one obciążone dodatkowymi zadaniami związanymi z dystrybucją środków finansowych czy zaopatrzeniem mieszkańców w węgiel. Z drugiej – nadal panuje niepewność, co do kształtu przyszłej polityki państwa w związku z kryzysem i transformacją. Arbitralne działania związane z polityką finansową wobec samorządów pogłębiają frustrację w gminach.

Włodarze mają świadomość wagi zmian dokonujących się w Europie i na świecie w związku z transformacją energetyczną. Rozumieją, że te procesy zadecydują

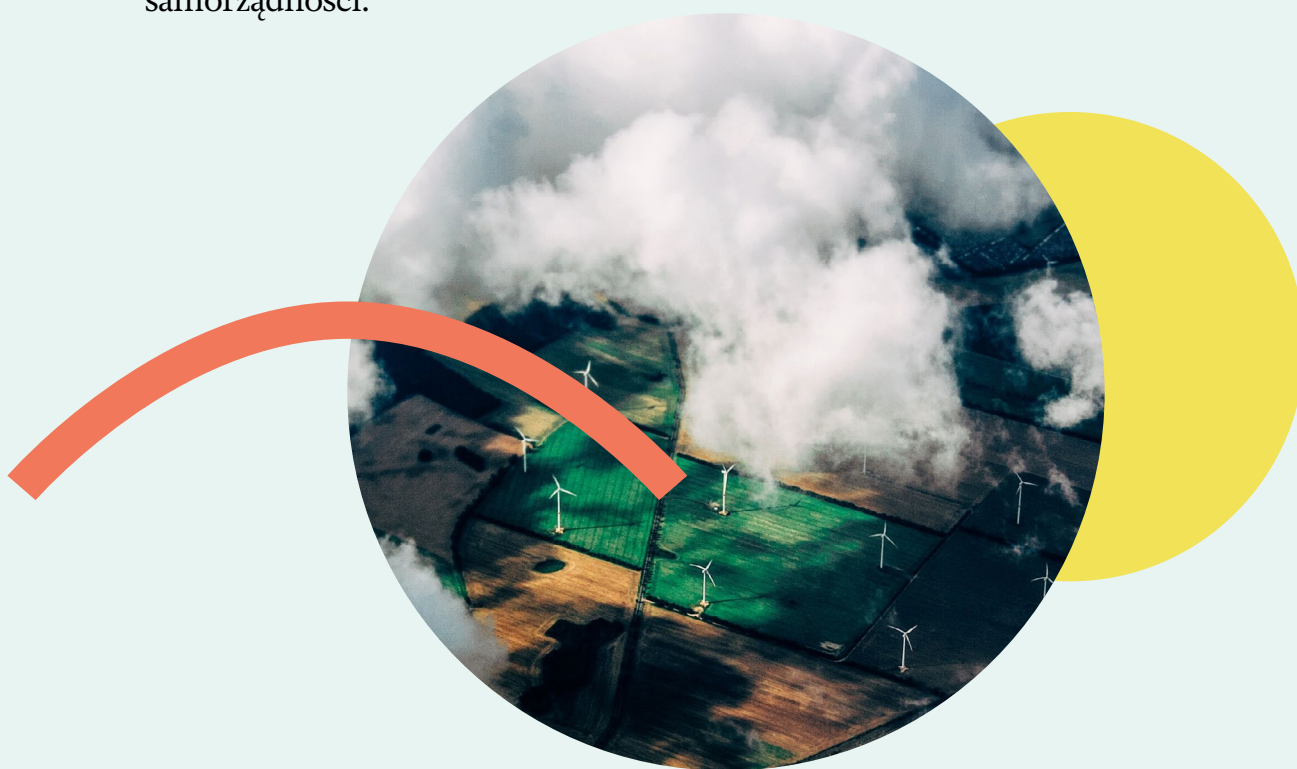


nie tylko o szansach na ochronę klimatu, ale także o konkurencyjności polskiej gospodarki i sytuacji społeczności lokalnych na następne dekady. Postrzegają też władze lokalne, mieszkańców i biznes jako aktywnych aktorów transformacji. Jest to jeden z powodów, dla których popierają model energetyki rozproszonej, obywatelskiej rozwijanej z udziałem grup, podmiotów i instytucji spoza tradycyjnego sektora energetycznego. Wskazują też, że nie ma odwrotu od dekarbonizacji i rozwoju odnawialnych źródeł energii. A stabilizatorem systemu energetycznego zamiast węgla może być, w ich opinii, energetyka jądrowa. Póki co jednak w ich mniemaniu polska energetyka opiera się na nieprzejrzystym i niekorzystnym dla wszystkich odbiorców energii scentralizowanym i zmonopolizowanym przez państwo modelu, w którym nie działają mechanizmy rynkowe, a państwo i spółki energetyczne mają pełną swobodę w kształtowaniu cen. Z perspektywy gmin nie widać gotowości państwa do zmiany.

Polska energetyka dryfuje w chaosie ciągłych zmian i nieprzewidzianych decyzji politycznych. Wciąż brakuje m.in. odpowiedzi na kluczowe pytania dotyczące transformacji, jak przyszłość i rola gazu, tempo i model rozwoju energetyki jądrowej czy modernizacji sieci elektroenergetycznych oraz możliwości zarządzania przez samorządy lokalnymi zasobami oraz podażą i popytem energii i ciepła. Na odblokowanie czekają także środki z Krajowego Planu Odbudowy – jednego z kluczowych źródeł finansowania transformacji na poziomie lokalnym. To wszystko sprawia, że w środowiskach samorządowych narasta frustracja, a obawy o przyszłość są coraz większe.

Niektórzy samorządowcy mówią wprost, że rosnące ceny energii mogą przyczynić się do zapaści finansowej części gmin, co bezpośrednio przełoży się na jakość życia mieszkanek i mieszkańców. Ucierpią zadania związane z ochroną powietrza i wspieraniem najsłabszych grup, takich jak osoby ubogie energetycznie i zagrożone ubóstwem. W jak trudnej sytuacji znaleźli się mieszkańcy polskich miast i wsi pokazuje duże zainteresowanie dodatkami i ulgami przewidzianymi przez rząd. Jednak brak państwowych instrumentów wspierających osoby w trudnej sytuacji, ale pozostających poza systemem pomocy społecznej – przy jednoczesnym braku środków na wsparcie po stronie większości samorządów, będzie pogłębiało problem ubóstwa energetycznego w Polsce.

Niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem jest ciągle zainteresowanie zarówno gmin, jak i ich mieszkańców, bardziej ekologicznymi źródłami energii i ciepła, czy inwestowaniem w efektywność energetyczną. Rola państwa we wsparciu zmian i przyspieszeniu transformacji jest kluczowa na wielu poziomach – w zakresie stanowienia prawa sprzyjającego temu procesowi, wsparcia finansowego dla inwestycji koniecznych do przeprowadzenia zmian oraz wyposażenia samorządów w narzędzia, które pozwolą im na swobodę działania i realizowanie zasady samorządności.

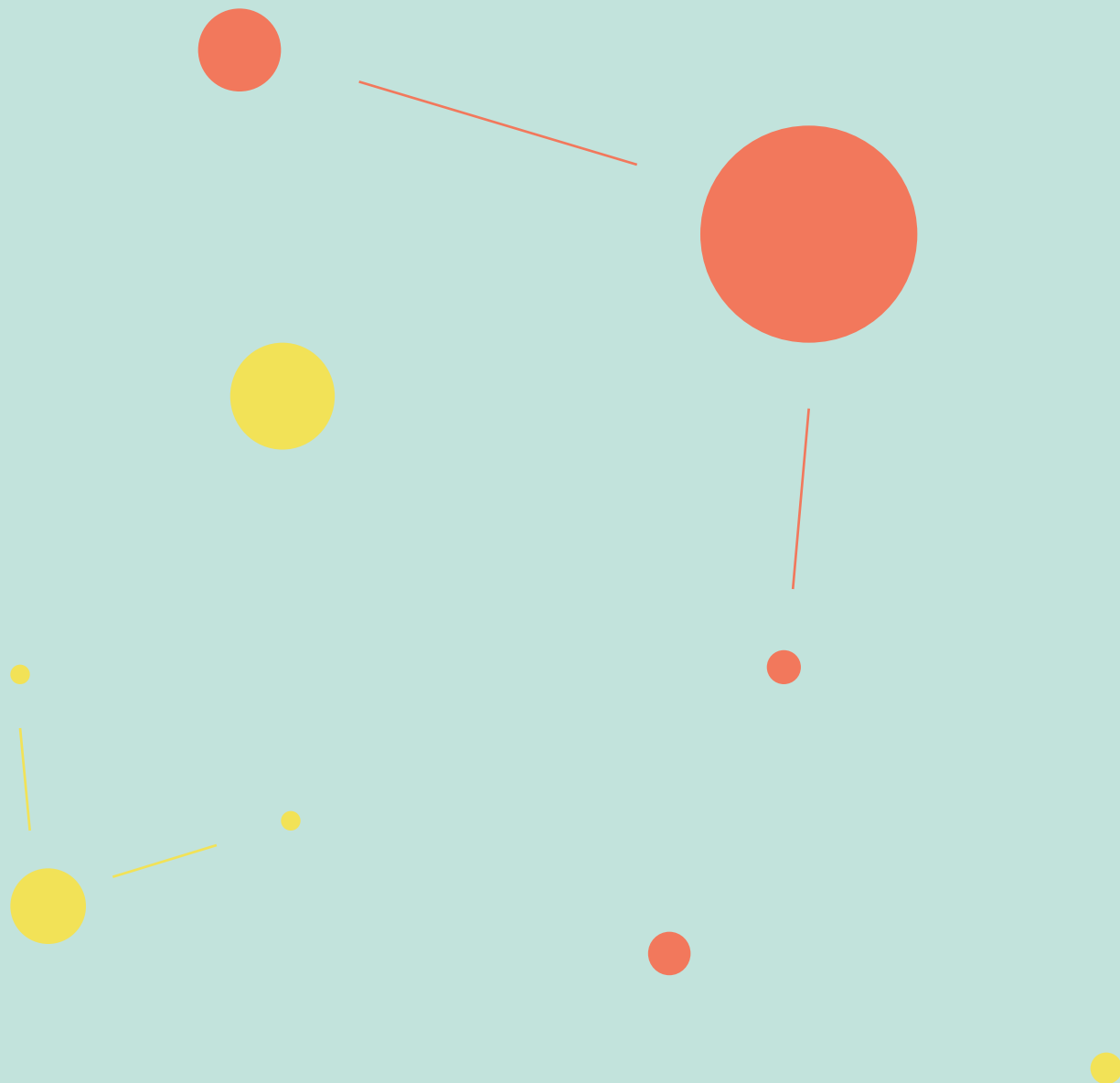


## Noty o autorkach:

**Paulina Sobiesiak-Penszko**, doktor socjologii, absolwentka Instytutu Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego oraz studiów podyplomowych w Collegium Civitas poświęconych społecznej odpowiedzialności biznesu, dyrektorka Programu Zrównoważonego Rozwoju i Polityki Klimatycznej, analityczka w Instytucie Spraw Publicznych. Prowadzi badania i ewaluacje m.in. w obszarze zrównoważonego rozwoju, niskoemisyjnej transformacji gospodarek, dezinformacji klimatycznej i zrównoważonego rolnictwa. Autorka i współautorka ponad 50 publikacji. Ekspertka Programu Climate Leadership UNEP/GRID -Warszawa.

**Katarzyna Banul-Wójcikowska**, z wykształcenia polonistka i bibliotekoznawczyni, koordynatorka i badaczka w Programie Zrównoważonego Rozwoju i Polityki Klimatycznej Instytutu Spraw Publicznych. Interesuje się m.in. tematem aktywizmu klimatycznego, ekonomii współdzielenia, zrównoważonej mody oraz miasta piętnastominutowego.

**Małgorzata Kopka-Piątek**, dyrektorka Programu Polityki Europejskiej i Migracyjnej w Instytucie Spraw Publicznych. Ukończyła filologię germańską na Uniwersytecie Wrocławskim i podyplomowo politologię na Uniwersytecie Warszawskim. Sprawami europejskimi i polityką międzynarodową zajmowała się przez 15 lat w Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie. Wcześniej pracowała w Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży. W latach 1995-2005 prowadziła szkolenia z zakresu edukacji obywatelskiej i międzykulturowej. Współzałożycielka i prezeska zarządu stowarzyszenia FemGlobal. *Kobiety w polityce międzynarodowej.*



**INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH**

