Lokalna transformacja energetyczna i polityka klimatyczna

WARSZAWA
grudzień 2025 roku

KRAJOWY PLAN ODBUDOWY
Rzeczpospolita Polska
Sfinansowane przez Unię Europejską NextGenerationEU
INSTYTUT NA RZECZ EKOROZWOJU

Lokalna transformacja energetyczna i polityka klimatyczna

Autorzy: Wojciech Szymalski, Ewa Świerkula

Redakcja językowa: Ewa Dryjańska

Wsparcie merytoryczne i techniczne: Ewa Dryjańska, Renata Filip, Andrzej Kassenberg, Paulina Klimek, Hanna Kryszyńska, Monika Pietkiel, Weronika Woźniak

e-ISBN: 978-83-976891-1-4

INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU

Wydawca:

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju,

ul. Ludwika Nabielaka 15 lok. 6, Warszawa

www.pine.org.pl, www.chronmyklimat.pl

Skład graficzny: ccpg.com.pl

KRAJOWY
PLAN
ODBUDOWY

Rzeczpospolita
Polska

Sfinansowane przez
Unię Europejską
NextGenerationEU

Projekt jest realizowany w ramach inwestycji G1.1.4 KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI: WSPARCIE DLA INSTYTUCJI WDRAŻAJĄCYCH REFORMY I INWESTYCJE W RAMACH REPowerEU – wskaźnik G9G i finansowany ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

Spis treści

Cel raportu 4

Metodyka zbierania informacji do raportu 5

Wstęp – postrzeganie transformacji 7

Jak samorządy planują transformację? 9

Jak aktualne są dokumenty planistyczne gmin? 14

Jak przygotowywane są dokumenty planistyczne? 17

Czy dokumenty są zgodne z wymaganiami prawnymi lub wytycznymi? 19

Jak prowadzone są konsultacje społeczne dokumentów? 20

Czy prowadzona jest strategiczna ocena oddziaływania dokumentów na środowisko? 24

Co jest planowane w ramach transformacji energetycznej? 25

- W jakim zakresie w dokumentach zawarto wskaźniki monitoringu transformacji energetycznej? 25
- W jakim zakresie w dokumentach zawarto wskaźniki monitoringu transformacji energetycznej? 27

Dokumenty planistyczne w ocenie pracowników urzędów gmin 29

Świadomość, edukacja i partycypacja mieszkańców w procesie transformacji energetycznej 32

Dobre praktyki i doświadczenia gmin w zakresie transformacji energetycznej 36

Działania podejmowane przez gminy 38

- Efektywność energetyczna 38
- Odnawialne źródła energii (OZE) 39
- Czyste powietrze 40

Bariery w realizacji transformacji energetycznej 41

- Za mało środków budżetowych/własnych gminy 42
- Za mało dotacji unijnych/innego pochodzenia 43
- Skomplikowane procedury administracyjne 43
- Brak uregulowań prawnych 44
- Niedobór wykwalifikowanej kadry 44
- Bariery techniczne 45
- Niechęć mieszkańców do inwestycji w odnawialne źródła energii 45
- Pozostałe bariery 46

Plany transformacji energetycznej samorządów 48

Wnioski i rekomendacje 50

Cel raportu

Celem raportu jest pokazanie stanu planowania, przygotowania i realizacji transformacji energetycznej w samorządach. Poprzez przeprowadzone badania poszukujemy odpowiedzi na następujące pytania:

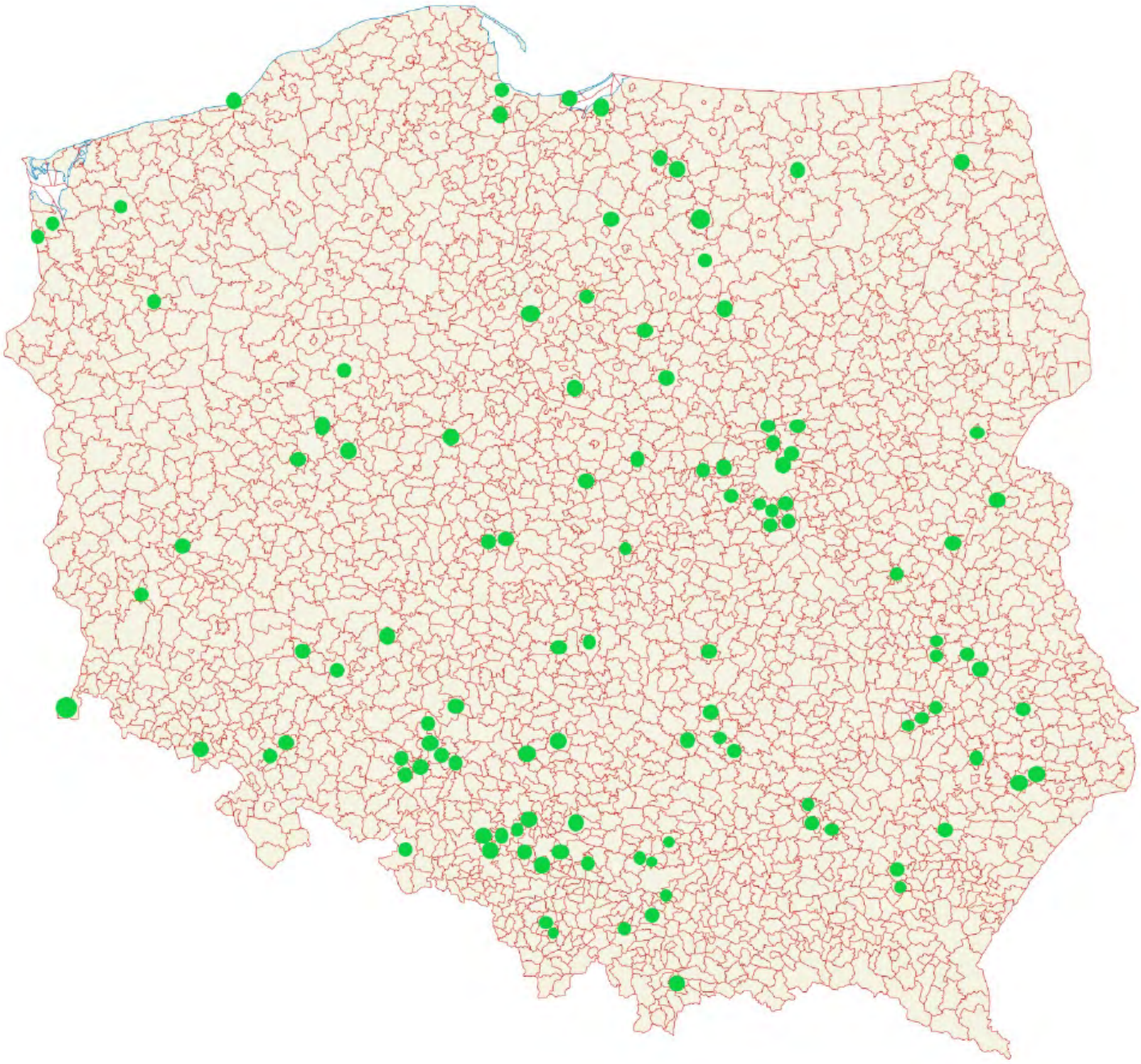
1. Czy samorządy planują transformację energetyczną?
2. Jak – za pomocą jakich dokumentów – samorządy lokalne w Polsce planują transformację energetyczną?
3. W jaki sposób przygotowywane są te dokumenty? Czy ich zawartość jest zgodna z obowiązującym prawem lub wytycznymi? Czy następuje dialog ze społeczeństwem w sprawie ich przygotowania? Czy dochowane są inne formalne aspekty przygotowania tych dokumentów, np. prognoza oddziaływania na środowisko?
4. Jaka jest zawartość tych dokumentów pod względem planowania transformacji energetycznej?
5. Na ile planowanie transformacji energetycznej i jej realizacja są powiązane z polityką klimatyczną?
6. Jakie inwestycje lub działania samorządy faktycznie realizują w ramach transformacji?
7. Jakie są opinie pracowników administracji na temat transformacji energetycznej?
8. Jakie są bariery na poziomie lokalnym do prowadzenia transformacji?
9. Jakie dobre praktyki można wskazać na podstawie zebranych informacji?

Przedstawiono także rekomendacje dla usprawnienia procesu planowania i realizacji transformacji energetycznej w Polsce. Rekomendacje adresowane są osobno do samorządów lokalnych oraz do decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie otoczenia prawnego funkcjonowania samorządów lokalnych.

Metodyka zbierania informacji do raportu

Dane, prezentowane w raporcie, pochodzą z badań, prowadzonych za pomocą kilku różnych narzędzi:

1. **Aplikacji wspomaganej sztuczną inteligencją (AI)**, wyszukującej dokumenty planistyczne na stronach internetowych gmin i wstępnie analizującej ich treść. Aplikacja zbierała dane w okresie od 1 lipca do 15 listopada 2025 roku.
2. **Tabel analitycznych**, zbierających dane na temat zawartości stron internetowych gmin w zakresie istniejących dokumentów planistycznych, sposobu ich przygotowania oraz zawartości. Tabele wypełniał przeszkolony zespół badaczy w okresie od 11 lipca do 30 października 2025 roku w 112 gminach.
3. **Wywiadu bezpośredniego**, wspomaganego kwestionariuszem, przeprowadzonego z pracownikami 112 gmin przez zespół przeszkolonych badaczy w okresie od 11 lipca do 30 października 2025 roku.
4. Pomocniczo za pomocą **zapytania o dostęp do informacji publicznej**, skierowanego do wybranych gmin. Zapytania były realizowane w okresie styczeń-marzec 2024 roku, a ich analiza została przeprowadzona w raporcie „Energia i klimat – wyzwania przed nową kadencją samorządów w Polsce”.



Rysunek 1. Lokalizacja geograficzna gmin, w których odbyły się badania omawiane w tym raporcie.

Wstęp – postrzeganie transformacji

Termin „**transformacja energetyczna”**, choć powszechnie używany, nie ma jednej formalnej definicji. Transformacja energetyczna opisywana jest jako proces zmian w produkcji, dystrybucji i zużyciu energii, polegający na odejściu od paliw kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej i niskoemisyjnych technologii, mający na celu osiągnięcie neutralności klimatycznej i bezpieczeństwa energetycznego. Podobnie postrzegają ją badani przedstawiciele samorządów.

Respondenci zostali poproszeni o wskazanie trzech skojarzeń z hasłem „transformacja energetyczna”. W odpowiedziach dominuje **aspekt technologiczny**. Najczęstszym skojarzeniem były „odnawialne źródła energii” (OZE) – pojęcie to wystąpiło kilkadziesiąt razy w różnych kontekstach. Pojawiły się odniesienia do konkretnych technologii energetycznych: fotowoltaika, wiatraki, solary, biogazownie, pompy ciepła, elektrownie wodne, geotermia, magazyny energii i atom. Respondenci postrzegają transformację jako przejście od paliw kopalnych („odejście od węgla”) do czystych technologii wytwarzania energii („przejście na zieloną energię”).

W odpowiedziach pojawiają się też skojarzenia o charakterze **ekonomicznym**, tj.: termomodernizacja, poprawa efektywności energetycznej, wymiana oświetlenia, zmniejszenie zapotrzebowania na energię, ograniczenie zużycia energii, oszczędność, obniżenie kosztów energii, dofinansowania. Trzecią grupą skojarzeń były kwestie **klimatu i środowiska**, m.in: czyste powietrze („walka ze smogiem”), dekarbonizacja, urządzenia i transport niskoemisyjny, czysta energia, redukcja emisji CO_2, dążenie do zero-emisyjności, ochrona klimatu, walka ze zmianami klimatycznymi. Motywem transformacji są też spółdzielnie energetyczne, samowystarczalność i bezpieczeństwo energetyczne.

Choć **społeczny wymiar** transformacji wydaje się mało obecny w świadomości respondentów, co potwierdza jednorazowe pojawienie się haseł „ludzie” i „rynek

pracy", to pojedyncze odniesienia do „spółdzielni energetycznych" sugerują, że dostrzegają oni również potencjał wspólnego działania i lokalnej współpracy.

Wśród skojarzeń z transformacją energetyczną pojawiają się określenia takie jak „postęp", „inwestycje", „innowacja" i „nowoczesność", co wskazuje na postrzeganie jej jako szansy rozwojowej. Jednocześnie respondenci sygnalizują, choć sporadycznie, bariery i wyzwania, w tym wysokie koszty, niepewność finansową, sprzeciw wobec lokalizacji instalacji – zwłaszcza wiatrowych, zbyt szybkie tempo wprowadzanych zmian oraz obawę przed spełnieniem niemożliwego.

W OCZACH RESPONDENTÓW TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA TO PRZEDE WSZYSTKIM PRZEJŚCIE NA CZYSTĄ I ODNAWIALNĄ ENERGIĘ, KTÓRE NIESIE DUŻY POTENCJAŁ ROZWOJOWY, ALE JEDNOCZEŚNIE WIĄŻE SIĘ Z OBAWAMI O KOSZTY, TEMPO ZMIAN I AKCEPTACJĘ NOWYCH ROZWIĄZAŃ.

Rysunek 2 Skojarzenia z pojęciem transformacja energetyczna wśród pracowników samorządów lokalnych.

Jak samorządy planują transformację?

W Polsce gminy przygotowują różne dokumenty planistyczne. Dla części z nich – w momencie prowadzenia badania – występował obowiązek ich posiadania przez gminy, a dla części nie. Prowadzone przez nas badania koncentrowały się na kilku dokumentach planistycznych związanych z planowaniem rozwoju. Były to następujące dokumenty:

- Strategia rozwoju gminy lub Strategia rozwoju ponadlokalnego – SRG/SP (w momencie badania nieobowiązkowy, ale obowiązek posiadania strategii jest wprowadzony od 1 stycznia 2026 roku);
- Program ochrony środowiska – POŚ (obowiązkowy);
- Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – ZPZC (obowiązkowy) oraz Plan zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe – PZC (nieobowiązkowy);
- Miejski plan adaptacji – MPA (obowiązkowy tylko dla miast o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys.);
- Opracowanie ekofizjograficzne – OEko (obowiązkowy);
- Plan gospodarki niskoemisyjnej – PGN (nieobowiązkowy);
- Plan zrównoważonego wykorzystania Energii i klimatu, tzw.: SECAP (nieobowiązkowy);
- Plan rewitalizacji – PRew (nieobowiązkowy);
- Plan zrównoważonej mobilności tzw.: SUMP (obowiązkowy tylko dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców);

Przedmiotem zbierania danych były także plany ogólne i studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin – obowiązkowe dokumenty związane z planowaniem przestrzennym. Ich analiza jednak okazała się trudna ze względu na fakt, że w okresie realizacji badań dokumenty te były w większości w trakcie przygotowywania. Dlatego nie przedstawiono wyników w tym zakresie.

W zależności od wybranej metody badania byliśmy w stanie analizować wszystkie lub tylko wybrane z interesujących nas dokumentów. Zasięg badania dokumentów według badanej metody pokazany jest w Tabeli 1 poprzez istnienie lub brak danych dla określonych dokumentów. Tabela 1 zbiera informacje na temat częstości występowania dokumentów w gminach określonej różnymi metodami.

Tabela 1. Częstość występowania wybranych dokumentów planistycznych w gminach – dane zebrane różnymi metodami.

Metoda (liczebność próby)		**Ankietowanie (112)**	**Tabele (112)**	**Wyszukiwarka AI (wszystkie)**	**Zapytanie (306)**
Dokument ↓	Skrót				
STRATEGIA	SRW	85%	85%	91%	75%
PROGRAM OCHRONY ŚRODOWISKA	POŚ	76%	76%	51%	80%
ZAŁOŻENIA LUB PLAN ZAOPATRZENIA W CIEPŁO	PZC	53%	53%	34%	52-58%
MIEJSKI PLAN ADAPTACJI	MPA	26%	26%	8%	12%
OPRACOWANIE EKOFIZJOGRAFICZNE	OEKO	bd	34%	bd	26%
PLAN GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ	PGN	bd	34%	Bd	26%
PLAN DZIAŁAŃ NA RZECZ ENERGII I KLIMATU	SECAP	bd	79%	bd	75%
PLAN REWITALIZACJI	PREW	bd	5%	bd	1%
PLAN ZRÓWNOWAŻONEJ MOBILNOŚCI	SUMP	bd	44%	bd	38%

Jak pokazują zebrane informacje najczęściej występującym dokumentem planistycznym w samorządach lokalnych jest Strategia Rozwoju. Niezależnie od jej formy tego typu dokument funkcjonuje w ponad 85% gmin według stanu na rok 2025.

W następnej kolejności według częstości prawdopodobnie występuje Program Ochrony Środowiska, który według 3 z 4 badań występuje w 75-80% gmin. Jedynie

badania za pomocą AI przeprowadzone na wszystkich gminach sygnalizuje, że częstość tego typu dokumentu może być znacznie niższa – około 50%.

Na trzecim miejscu według częstości występowania jest Plan Gospodarki Niskoemisyjnej. Ten nieobowiązkowy dokument jest raportowany za pomocą dwóch różnych metod w około 75% gmin.

Na czwartym miejscu znajdują się założenia lub Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W zależności od metody badania opartej na próbie badawczej powinny tego typu dokument posiadać 45-55% gmin. Tylko wyszukiwanie we wszystkich gminach sygnalizuje, że częstość ta może być niższa i wynosić nawet poniżej 35%.

Nawet mimo prawnego obowiązku posiadania określonego dokumentu planistycznego od 20% do nawet 50% gmin nie posiada i nie przygotowuje wybranych dokumentów.

Niektóre dokumenty nieobowiązkowe występują częściej w gminach niż dokumenty obowiązkowe – w wynikach badania dotyczy to Planu Gospodarki Niskoemisyjnej, którego częstość występowania jest wyraźnie wyższa niż obowiązkowych Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energie elektryczną i paliwa gazowe.

Zwraca uwagę fakt, iż dwie metody badawcze, obydwie polegające w pierwszej kolejności na wyszukiwaniu dokumentów na stronach internetowych samorządów lokalnych, wskazują na wyraźnie niższą częstotliwość występowania analizowanych dokumentów planistycznych. Zwłaszcza wyszukiwanie wspomagane AI zaniża częstotliwość występowania dokumentów o ponad 10%. Zakładając, że metoda wyszukiwania AI nie jest wadliwa, można domyślać się, że nie zawsze dokumenty planistyczne są umieszczane na stronach internetowych gmin lub sposób ich umieszczenia może powodować problemy z ich łatwym odnalezieniem. Należy ten fakt wiązać z bardzo luźnym podejściem wielu gmin do redakcji stron elektronicznego Biuletynu Informacji Publicznej.

Ile dokumentów posiadają gminy?

Według metody tabel analitycznych średnio jedna gmina posiada gotowe lub w opracowaniu 5,8 dokumentu planistycznego. W każdej gminie jest gotowy co najmniej jeden dokument planistyczny.

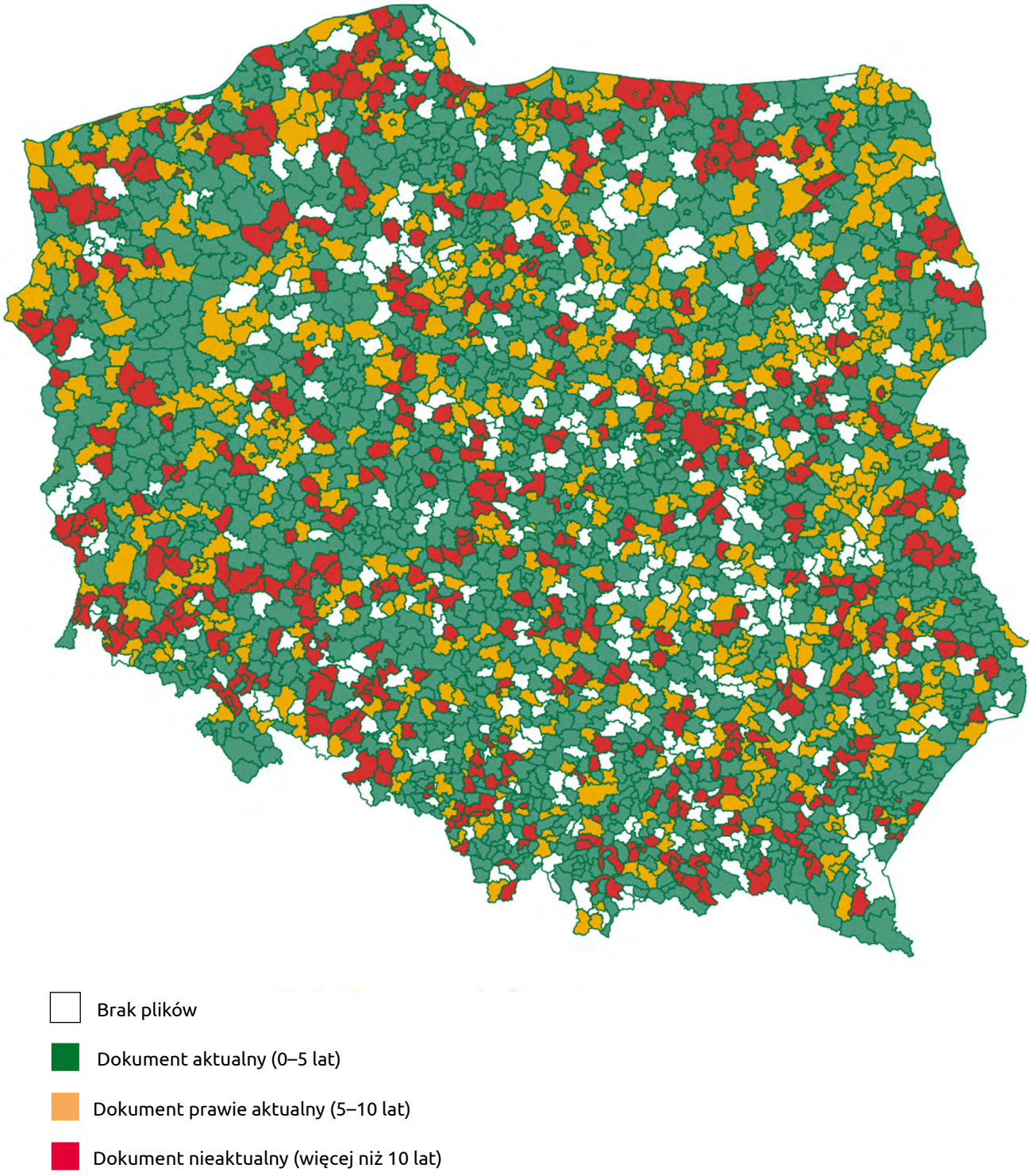
Zaledwie 1 ze 112 analizowanych gmin posiadała tylko jeden dokument planistyczny. Najwięcej gmin posiada gotowe lub w opracowaniu jednocześnie 7 dokumentów planistycznych – to 22 gminy.

Jedna z gmin posiada gotowe lub w opracowaniu wszystkie analizowane 9. dokumentów planistycznych. W tej gminie najstarszym dokumentem jest Plan Gospodarki Niskoemisyjnej przygotowany w 2015 roku.

Rozkład procentowy liczby posiadanych dokumentów pokazuje tabela 2.

Tabela 2. Rozkład udziału gmin według liczby posiadanych dokumentów planistycznych poddanych analizie.

Liczba dokumentów	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Procent gmin	1%	4%	6%	17%	16%	16%	20%	11%	9%	1%



Rysunek 3. Mapa gmin, dla których aplikacja wspomagana AI znalazła strategie rozwoju wraz z określeniem aktualności tych dokumentów. Mapę wykonano na podstawie wyszukiwania wśród 99% gmin. 91% gmin posiada dokument strategii.

Jak aktualne są dokumenty planistyczne gmin?

Wiek znalezionych dla analizowanych gmin dokumentów został określony w dwóch z czterech wykorzystywanych metod: tabel analitycznych oraz aplikacji wspomaganej AI. Tabela 3 zawiera zestawienie wyników w zakresie statusu i wieku znalezionych dokumentów. Prosimy zwrócić uwagę, że dla strategii rozwoju wzięto pod uwagę inne przedziały wieku, niż dla pozostałych dokumentów.

Tabela 3. Status i wiek posiadanych przed gminy dokumentów planistycznych według dwóch różnych metod badawczych.

Dokument	Metoda	Brak	W przygotowaniu	Nowe	Stare	Bardzo stare
				0-5 lat	5-10 lat	>10 lat
SRW	Tabele	1%	14%	63%	13%	6%
	Wyszukiwarka AI	7%	Bd	51%	23%	17%
	Informacja publiczna (2024)	25,3%	Bd	48,4%	19,3%	7,2%
				0-2 lat	3-5 lat	> 5 lat
POŚ	Tabele	19%	6%	43%	28%	4%
	Wyszukiwarka AI	50%	Bd	7%	16%	27%
PZC	Tabele	38%	10%	28%	9%	16%
	Wyszukiwarka AI	73%	Bd	6%	11%	17%
MPA	Tabele	68%	6%	12%	13%	1%
	Wyszukiwarka AI	93%	Bd	2%	3%	3%
OEKO	Tabele	64%	2%	9%	7%	18%
PGN	Tabele	20%	2%	21%	21%	37%
PREW	Tabele	41%	15%	25%	4%	15%

Zgodnie z podanymi wynikami obecnie najbardziej aktualnymi dokumentami w gminach najczęściej są Strategie rozwoju. Wskazują na to obydwie metody badawcze, w których ponad 50% dokumentów okazuje się młodsze niż 5 lat.

Dodatkowo potwierdza to fakt, że dokument ten najczęściej wybierano (43%) do szczegółowej analizy w tabelach.

W drugiej kolejności aktualnymi dokumentami są Programy Ochrony Środowiska. Według próby badawczej, przeanalizowanej metodą tabel analitycznych ponad 40% dokumentów tego typu w gminach powinno mieć nie więcej niż 2 lata. Był to także drugi pod względem częstości (39%) dokument wybierany do szczegółowej analizy przez zespół badawczy.

W dalszej kolejności z analizowanych pod względem wieku dokumentów gminy posiadają aktualne dokumenty w zakresie zaopatrzenia w ciepło, plany rewitalizacji oraz plany gospodarki niskoemisyjnej. Wśród tych dokumentów dostępnych w gminach zwykle pomiędzy 20-30% powinno być nie starsze niż 2 lata.

Liczba dokumentów starych, zwłaszcza w przypadku dokumentów obowiązkowo wymaganych prawnie, dodatkowo powiększa liczbę gmin, które nie pracują z niektórymi dokumentami planistycznymi, np. planem zaopatrzenia w ciepło. Brak takiego dokumentu stwierdzono za pomocą tabel analitycznych tylko dla 38% gmin, ale dodatkowo stare dokumenty stwierdzono u 16% gmin, co może oznaczać, że nawet 55% gmin w praktyce nie pracuje z tego typu dokumentami.

Dokumentami w przeważającej mierze starymi są opracowania ekofizjograficzne. Zwraca uwagę fakt, iż badanie wykazało, że bardzo niewielki procent gmin deklaruje/prowadzi ich aktualizację. Jest tak pomimo, iż aktualnie trwa proces tworzenia planów ogólnych gmin, czyli nowych dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, przed których stworzeniem takie opracowanie powinno powstać.

Ile dokumentów analizowano pod względem procedury powstania i zawartości?

Proces przygotowywania dokumentów planistycznych oraz ich zawartość analizowano tylko dla jednego, wybranego w danej gminie dokumentu. Listę wybieranych dokumentów zwężono do Strategii, Programów ochrony środowiska,

Planów zaopatrzenia w ciepło oraz Miejskich planów adaptacji. Są to co do reguły dokumenty w aktualnym stanie prawnym obowiązkowe, zwykle przygotowywane dla jednej gminy (a nie dla większego obszaru) oraz na pewno należy w nich oczekiwać treści związanych z transformacją energetyczną. Ta analiza została też wykonana na najbardziej aktualnym dokumencie planistycznym, posiadanym przez gminę (uchwalonym najpóźniej). W analizowanych 112 gminach w większości była to Strategia rozwoju, w drugiej kolejności Program ochrony środowiska, w trzeciej Plan zaopatrzenia w ciepło, a w ostatniej Miejski plan adaptacji.

Tabela 4. Procent gmin, w których wybrano określony dokument do analizy procesu przygotowania i zawartości.

DOKUMENT	SRW	POŚ	PZC	MPA	WSZYSTKIE
Procent gmin	43%	39%	13%	5%	
Z 2025 roku	2,7%	6,3%	0,9%	0,9%	16,1%
Z 2024 roku	8%	7,1%	3,6%	2,7%	21,4%
Z 2023 roku	9,8%	9,8%	3,5%	1,8%	25%
Z 2022 roku	12,5%	6,3%	3,6%	0%	22,3%
Z 2021 roku	0,0%	6,3%	0,0%	0%	6,3%
Z 2020 roku	0,9%	2,7%	0,9%	0%	4,5%
Starszy	3,6%	0,9%	0,0%	0%	4,5%

Dane potrzebne do analizy procesu powstawiania dokumentów pozyskano jedynie metodą tabel analitycznych.

Jak przygotowywane są dokumenty planistyczne?

Co do zasady w polskich samorządach lokalnych dokumenty planistyczne przygotowywane są poprzez zamówienie zlecone wykonawcy zewnętrznemu. W pojedynczych gminach zdecydowano się na zmianę podejścia i przygotowanie dokumentów na dwa różne sposoby:

1. Wyłącznie przez pracowników gminy, np. zarząd gminy.
2. Przez pracowników gminy przy wsparciu konsultantów zewnętrznych.

Przedstawienie statystyczne wyników w tym wypadku nie miało praktycznego sensu.

Dla dokumentów realizowanych poprzez zlecenie dla wykonawcy zewnętrznego próbowaliśmy dowiedzieć się ile spotkań odbyło się w celu konsultacji zawartości dokumentu pomiędzy wykonawcą a zamawiającym. Niestety w większości gmin ta informacja nie została ujawniona publicznie. Dla 10 gmin udało się uzyskać takie informacje – dla tych gmin liczba spotkań zawiera się pomiędzy 1 a 28. Średnia liczba spotkań wyniosła ponad 6, a mediana 4. Świadczy to o tym, że przynajmniej niektóre gminy decydują się na bardzo aktywną współpracę z Wykonawcami dokumentów.

Proces badawczy polegający na wypełnieniu tabel analitycznych wykazał w następującym stopniu dostępność na stronach internetowych gmin archiwalnych dokumentów dotyczących wyboru wykonawcy opracowania planistycznego:

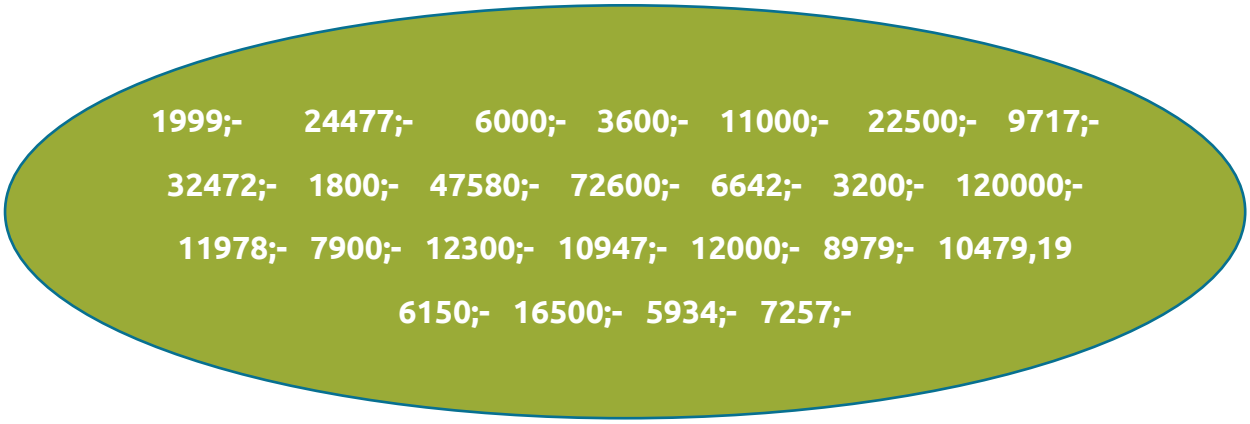
- W 22 gminach dostępność ogłoszenia zamówienia publicznego na wybór wykonawcy.
- W 24 gminach dostępność specyfikacji istotnych warunków zamówienia w procesie wyboru wykonawcy.
- W 19 gminach dostępność ogłoszenia o wyborze wykonawcy na realizację zlecenia.

Jakkolwiek w wielu gminach wykonanie opracowania planistycznego jest realizowane za kwoty niższe od wymagających przetargu, publiczną dostępność dokumentacji przetargowej może być uznana za niską.

Za pomocą realizowanego postępowania badawczego dotarliśmy do 24 przypadków, w których podano kwoty za realizację zlecenia na opracowanie dokumentu planistycznego. Wszystkie te kwoty podaliśmy na poglądowym rysunku 4, natomiast w tabeli podaliśmy zestawienie średnich cen poznanych poprzez postępowanie badawcze dla różnych rodzajów dokumentów.

Tabela 5. Średnie ceny za przygotowanie wybranych dokumentów planistycznych dla gmin w latach 2021–2025.

DOKUMENT	SRW	POŚ	PZC	MPA
LICZBA SZTUK	7	12	3	2
ŚREDNIA CENA	36544,14 zł	6803,83 zł	31359,73 zł	18238,50 zł



Rysunek 4. Ceny różnych dokumentów planistycznych dla różnych gmin.

Czy dokumenty są zgodne z wymaganiami prawnymi lub wytycznymi?

W zakresie zawartości dokumentów planistycznych wypełniane tabele analityczne miały na celu stwierdzenie czy odnalezione dokumenty planistyczne zawierają wszystkie elementy obowiązkowe, podane w ustawach lub wytycznych do ich przygotowania. Jednocześnie dodatkowo pytano o występowanie w nich treści związanych z polityką klimatyczną i polityką energetyczną.

Stwierdzono, że w przypadku 60% analizowanych dokumentów ich treść spełnia wszystkie wymagania ustawowe lub zawarte w wytycznych. W przypadku 40% dokumentów stwierdzono możliwe uchybienia od tych wymagań. Tabela 6 podaje w jakim procencie stwierdzono poprawność dokumentu według ich rodzaju.

Tabela 6. Spełnianie wymagań prawnych lub wytycznych przez analizowane dokumenty planistyczne gmin.

DOKUMENT	SRW	POŚ	PZC	MPA
Spełnia wymagania	25%	93%	86%	50%

Jak prowadzone są konsultacje społeczne dokumentów?

Informacje o prowadzeniu konsultacji społecznych dokumentów zostały pozyskane za pomocą tabel analitycznych.

Dla 84% analizowanych gmin udało się zidentyfikować co najmniej jedno ogłoszenie o przeprowadzeniu konsultacji społecznych analizowanego dokumentu. Zasadniczo w przytłaczającej większości tych ogłoszeń stwierdzono, iż możliwe było zgłaszanie opinii i uwag do dokumentu poprzez formularz elektroniczny, pisemnie na adres korespondencyjny gminy lub ustnie do protokołu w wyznaczonym wydziale urzędu gminy.

Dla 42% ze wszystkich analizowanych gmin (35% tych, które ogłosiły konsultacje) zorganizowano spotkania konsultacyjne w sprawie dokumentu strategicznego. Wiele gmin zorganizowało tylko jedno spotkanie, ale są też takie, w których spotkań było kilka. Statystykę w tym zakresie przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Podział gmin według sposobów prowadzenia konsultacji społecznych analizowanych dokumentów planistycznych.

Gminy	W całej próbie (112)	Wśród prowadzących konsultacje (94)
Prowadzące konsultacje dokumentu	84%	-
Nie ogłaszające spotkań konsultacyjnych	65%	59%
Ogłaszające spotkania konsultacyjne	35%	41%
Co najmniej jedno spotkanie	18%	21%
Od 2 do 4 spotkań	12%	14%
Więcej niż 4 spotkania	5%	6%

Kolejnym aspektem prowadzenia konsultacji społecznych jest publiczne przedstawienie ich wyników. Analizowaliśmy to zagadnienie poprzez poszukiwanie

na stronach internetowych gmin raportu z konsultacji społecznych, a pomocniczo analizując zawartość samych dokumentów planistycznych, w których takie informacje mogłyby być zawarte.

Raporty z konsultacji społecznych udało się znaleźć na stronach internetowych gmin (lub w dokumentach planistycznych) w 44% analizowanych gmin. W raportach poszukiwaliśmy dalszych informacji o wynikach konsultacji, m.in. o liczbie ich uczestników, liczbie złożonych i rozpatrzonych uwag. Zestawienie wyników w tym zakresie zamieściliśmy w poniższej tabeli 8.

Tabela 8. Podział gmin według danych o wynikach konsultacji społecznych.

Gminy	W całej próbie (112)	Wśród ogłaszających konsultacje (94)	Wśród raportujących konsultacje (42)
Nieraportujące publicznie wyników konsultacji	63%	55%	
Raportujące publicznie konsultacje społeczne	37%	45%	
Stwierdzono brak uczestników spotkań	14%	17%	38%
Gdzie na spotkaniach pojawili się uczestnicy	7%	8%	19%
Gdzie nie złożono uwag w konsultacjach	12%	14%	31%
Gdzie złożono uwagi w konsultacjach	25%	30%	67%
Nie było ani uczestników spotkań, ani uwag	12%	14%	31%
Podające liczbę rozpatrzonych uwag pozytywnie	19%	22%	50%

Dodatkowo można określić następujące charakterystyki dotyczące raportowanych konsultacji:

1. Średnia liczba dni, przeznaczonych na konsultacje społeczne: 28.
2. Średnia liczba osób, biorących udział w spotkaniu konsultacyjnym: 47.
3. Średnia liczba uwag, zgłoszonych w konsultacjach społecznych: 46.
4. Średnia liczba uwag, rozpatrzonych pozytywnie: 21.
5. Współczynnik uwag, rozpatrzonych pozytywnie: 46%.

Analizując częstość konsultowania poszczególnych rodzajów dokumentów można określić charakterystykę konsultacji społecznych jak w tabeli 9.

Tabela 9. Charakterystyka konsultacji społecznych według rodzajów analizowanych dokumentów planistycznych.

DOKUMENT	STRATEGIA	POŚ	PZC	MPA
Dla którego nie stwierdzono wpływu konsultacji na zawartość	46%	88%	83%	51%
Dla którego nie znaleziono ogłoszenia o konsultacjach	6%	18%	43%	17%
Podczas konsultacji nie odbyło się spotkanie konsultacyjne	25%	73%	50%	33%
Odbyło się spotkanie, ale nikt nie przyszedł i nie zgłoszono uwag	15%	2%	0%	1%
Dla którego konsultacje wpłynęły na zawartość dokumentu	54%	12%	17%	49%
Średnia liczba dni przeznaczonych na konsultacje	37	22	19	13

W 2025 roku, w analizowanym okresie najbardziej konsultowanym dokumentem okazały się strategie rozwoju gmin. Konsultacje dla tego dokumentu odbywają się najbardziej aktywnie, ponieważ w ponad 50% przypadków mamy do czynienia z aktywnym uczestnictwem w spotkaniach lub zgłaszaniem wniosków do dokumentu. Jest to też dokument, dla którego okres konsultowania trwa najdłużej.

Dla Programów Ochrony Środowiska dotrzymywane są ustawowe terminy konsultacji i średnio trwają one 22 dni. Jest to jednak dokument, którego konsultacje przynoszą najmniej aktywny udział społeczny. Stwierdzono, że dla aż 88% przypadków konsultacji tego dokumentu nie zgłoszono uwag lub członkowie lokalnej społeczności nie pojawili się na spotkaniach konsultacyjnych.

Trudno ocenić uczestnictwo dla Planów zaopatrzenia w ciepło i Miejskich planów adaptacji, ponieważ ich próba jest bardzo niewielka. Stwierdziliśmy jednak, że w kilku gminach dla tych dokumentów terminy konsultacji społecznych były znacznie krótsze niż ustawowe minimum 21 dni. Także dla największego procenta dokumentów tego typu (28% – PZC i 33% – MPA) nie znaleziono archiwalnych informacji o konsultacjach społecznych i czasie ich trwania. Jednakże także relatywnie dla wielu Strategii (23%) jak i Programów ochrony środowiska (18%) tego typu informacje są niedostępne.

Czy prowadzona jest strategiczna ocena oddziaływania dokumentów na środowisko?

W badaniu sprawdziliśmy także, na ile dostępne są publicznie informacje na temat stosowania procedur związanych ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko dokumentów planistycznych. W tabelach analitycznych prosiliśmy o:

- stwierdzenie podania do publicznej wiadomości obwieszczenia o decyzji Regionanej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) dotyczącej odstąpienia od przygotowania prognozy strategicznej oddziaływania na środowisko dokumentu. Stwierdziliśmy, że dostępne jest takie obwieszczenie w 59% gmin;
- stwierdzenie podania do publicznej wiadomości dokumentu prognozy strategicznej oddziaływania na środowisko dokumentu. Potwierdziliśmy fakt sporządzenia takjej prognozy dla dokumentu w 29% gmin;
- stwierdzenia podania do publicznej wiadomości opinii RDOŚ do prognozy strategicznej oddziaływania na środowisko. Potwierdziliśmy, że podano taką opinie do wiadomości w 18% gmin.

Konsultacje społeczne, odbywające się w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zostały przeanalizowane łącznie z danymi o wszystkich konsultacjach społecznych.

W zakresie przygotowania prognozy strategicznej oddziaływania na środowisko stwierdzono, że taki dokument został sporządzony i podany do publicznej wiadomości dla następującego procenta analizowanych dokumentów:

Tabela 10. Procent poszczególnych rodzajów dokumentów, dla którego przeprowadzono prognozę strategicznej oceny oddziaływania dokumentu na środowisko.

DOKUMENT	SRW	POŚ	PZC	MPA
	35%	29%	14%	17%

Co jest planowane w ramach transformacji energetycznej?

W jakim zakresie cele dotyczące transformacji energetycznej i klimatycznej są zawarte w dokumentach planistycznych?

Dokumenty planistyczne formułują cele w bardzo różnorodny sposób. Dlatego, aby opracować tę część konieczna była kategoryzacja ich zawartości, aby podjąć się ich analizy. W tym celu przypisaliśmy formułowane w dokumentach planistycznych cele do 6. następujących kategorii:

1. Mitygacja – czyli dążenie do ograniczania emisji gazów cieplarnianych lub ich wychwytywania z powietrza.
2. Adaptacja – czyli dążenie do przystosowania terenu gminy i społeczeństwa do postępującej zmiany klimatu.
3. Odnawialne Źródła Energii (OZE)– czyli dążenie do zwiększania ilości odnawialnych źródeł energii w systemie energetycznym gminy i kraju.
4. Efektywność energetyczna– czyli dążenie do ograniczania zużycia energii na terenie gminy.
5. Czyste powietrze – czyli dążenie do poprawy jakości powietrza na terenie gminy.
6. Błękitno-zielona infrastruktura (BZI) – czyli dążenie do tworzenia nowych terenów zieleni publicznej i rozwiązań, opartych o retencję wody w krajobrazie.

Cele, wyrażone w dokumentach, przypisywaliśmy do jednej lub kilku z wyżej wymienionych zawartości na podstawie analizy ich semantyki. Czasem okazywało się, że jeden cel z analizowanego dokumentu można było zakwalifikować do kilku z tych kategorii, a czasem kilka różnych celów składało się na zapełnienie przez dokument kilku kategorii. Dzięki temu, niezależnie od sposobu wyrażenia celów, byliśmy w stanie określić statystykę częstości występowania różnych celów transformacji w najaktualniejszym na dany moment dokumencie planistycznym gminy. Statystykę gmin posiadających w dokumentach cele z danej kategorii przedstawiliśmy w tabeli 11.

Tabela 11. Procent dokumentów planistycznych, zawierających cele z określonych kategorii, dotyczących transformacji energetycznej i klimatycznej.

CELE	Ogółem (112)	W SRW (48)	W POŚ (43)	W PZC (14)	W MPA (6)
MITYGACJA	22%	13%	39%	0%	33%
ADAPTACJA	32%	33%	36%	0%	67%
OZE	56%	52%	50%	93%	50%
EFEKTYWNOŚĆ	47%	38%	39%	100%	67%
CZYSTE POWIETRZE	54%	27%	93%	21%	67%
BZI	14%	15%	11%	0%	67%
Żaden z powyższych	9%	15%	2%	0%	16%
Więcej niż 2 z powyższych	37%	23%	53%	21%	83%

- W większości dokumentów samorządy zawierają szerokie spektrum celów. Ponad 1/3 dokumentów zawiera co najmniej dwie kategorie celów w analizowanym zakresie.
- Mniejszość dokumentów nie zawiera celów dotyczących transformacji energetycznej i klimatycznej. Tylko 9% wszystkich dokumentów nie formułuje celów w sposób jasny, odnoszących się do podanych kategorii, a czego SRW w największym stopniu, ale to nadal tylko 15% dokumentów tego typu.
- Najbardziej specjalistycznym dokumentem jest PZC – obejmuje najmniejsze spektrum celów, zwykle tylko 2 związane z analizami, wykonywanymi w tego typu dokumencie.
- Pomimo częściowej specjalizacji, zarówno POŚ, jak i MPA obejmują swoim zakresem szerokie spektrum celów ekologicznych. Ponad 50% tego typu dokumentów zawiera więcej niż 2 z analizowanych kategorii celów.
- Szczególnie istotne jest, by zauważyć, że MPA – pomimo braku wskazówek w treści ustawy oraz wytycznych do jego tworzenia – obejmują także cele w zakresie transformacji energetycznej.
- Największą frekwencję występowania notują cele w zakresie odnawialnych źródeł energii, ochrony powietrza oraz efektywności energetycznej. Odnawialne źródła energii są najliczniej reprezentowane – w co najmniej 50% – wśród analizowanych rodzajów dokumentów.

W jakim zakresie w dokumentach zawarto wskaźniki monitoringu transformacji energetycznej?

Podobne ćwiczenie jak dla celów dokumentów strategicznych przeprowadziliśmy w zakresie wskaźników (rezultatów) ich realizacji. Różnica była jedynie taka, że do 6. kategorii przypisywaliśmy występowanie wskaźników, powiązanych z wymienionymi 6. celami transformacji. Statystyka gmin, które posiadają w dokumentach wskaźniki z określonej kategorii jest wskazana w tabeli 12.

Tabela 12. Procent gmin posiadający w dokumentach planistycznych wskaźniki z określonej kategorii.

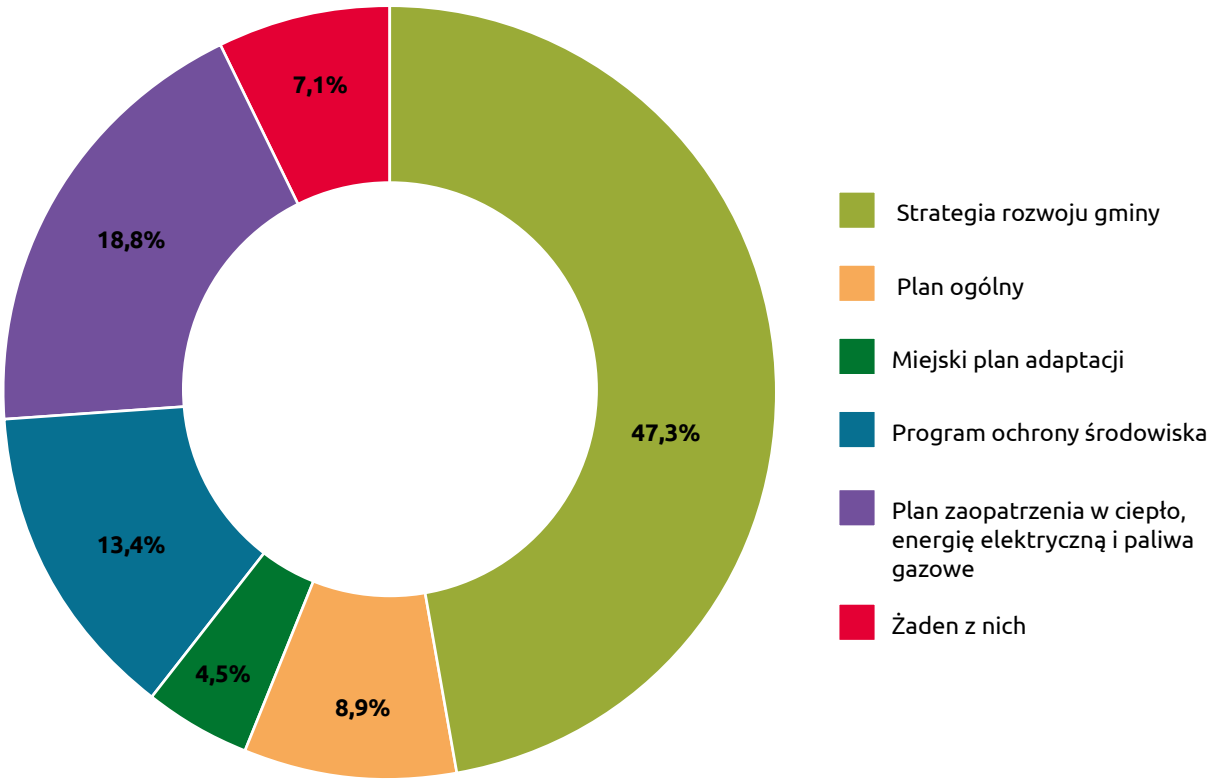
CELE	Ogółem (112)	W SRW (48)	W POŚ (43)	W PZC (14)	W MPA (6)
MITYGACJA	12%	13%	14%	0%	17%
ADAPTACJA	14%	17%	14%	0%	33%
OZE	58%	52%	55%	86%	67%
EFEKTYWNOŚĆ	49%	44%	39%	96%	83%
CZYSTE POWIETRZE	55%	31%	91%	21%	67%
BZI	26%	25%	30%	0%	67%
Żaden z powyższych	18%	27%	4%	14%	17%
Więcej niż 2 z powyższych	42%	39%	47%	21%	83%

- Generalną regułą jest, iż udział gmin, posiadających w dokumencie wskaźniki określonej kategorii jest niższa, niż liczba gmin deklarujących cele w tej samej kategorii. Tak jest na pewno dla celów w zakresie mitygacji i adaptacji do zmian klimatu. Oznacza to, że dla dużej liczby kategorii aspiracje (cele) nie pokrywają się z oczekiwaniami, dotyczącymi rezultatów lub rezultaty nie są pewne (wskaźniki). Świadczy to o tym, że dla niektórych kategorii dokumenty planistyczne w większym stopniu przyjmują charakter „listy życzeń" lub „listy marzeń", niż faktycznego „planu do realizacji". Może to także oznaczać, że istnieją duże trudności w operacjonalizacji celów w danej kategorii.
- Dla wybranych kategorii – w szczególności OZE oraz efektywność energetyczna – liczba gmin posiadających wskaźniki w określonym dokumencie, jest wyższa niż

liczba gmin, deklarujących cele z danej kategorii. Te dwie kategorie charakteryzują się zatem przewagą operacjonalizacji nad aspiracjami. Możliwe, że w takim przypadku działania wpisywane są do dokumentów „na wyrost" lub „wbrew aspiracjom", ewentualnie „obok faktycznych potrzeb". Niefortunny może być fakt, iż te dwie kategorie wskaźników – OZE i efektywność energetyczna – wykazują taką właściwość.

Dokumenty planistyczne w ocenie pracowników urzędów gmin

Analiza odpowiedzi respondentów, dotyczących tego, który z pięciu obowiązkowych dokumentów w największym stopniu wspiera proces transformacji energetycznej gminy, wskazuje na wyraźną dominację Strategii rozwoju gminy, którą wskazała niemal połowa badanych rysunek 5. Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe został wskazany przez prawie 1/5 osób. Program ochrony środowiska (POŚ) odgrywa nieco mniejszą rolę w świadomości respondentów. Plan ogólny jest dokumentem nowym i w większości gmin znajduje się dopiero w fazie opracowywania, dlatego jego rola w transformacji energetycznej nie jest jeszcze dobrze ugruntowana ani szeroko rozpoznawalna. Z kolei MPA obowiązuje wyłącznie w miastach powyżej 20 tysięcy mieszkańców, podczas gdy w badaniu uczestniczyło wiele gmin, których ten wymóg nie dotyczy. W efekcie oba dokumenty rzadko pojawiają się w odpowiedziach jako kluczowe dla procesu transformacji energetycznej. Warto zwrócić uwagę, że 8 badanych (7,1%) uznało, iż żaden z przedstawionych dokumentów nie wspiera transformacji energetycznej. Ten wynik może wskazywać na brak zaufania do realnego wpływu dokumentów strategicznych na praktykę działania gminy.



Rysunek 5. Najważniejsze dokumenty wspierające transformację energetyczną gminy – wskazania respondentów.

Odpowiedzi udzielone przez respondentów na pytanie, czy ich zdaniem jakiś inny dokument, posiadany przez gminę jest ważniejszy dla procesu transformacji gminy, wzmacniają powyższe wyniki: 57 osób (51%) stwierdziło, że nie istnieje żaden inny, ważniejszy dokument dla transformacji energetycznej niż te uwzględnione wcześniej, a w 9 wypowiedziach respondenci wprost deklarowali, że to strategia pozostaje dokumentem nadrzędnym. Dla części uczestników to właśnie strategia „spina" różne obszary polityk gminnych, choć nie zawsze zawiera szczegółowe zapisy dotyczące energii czy klimatu.

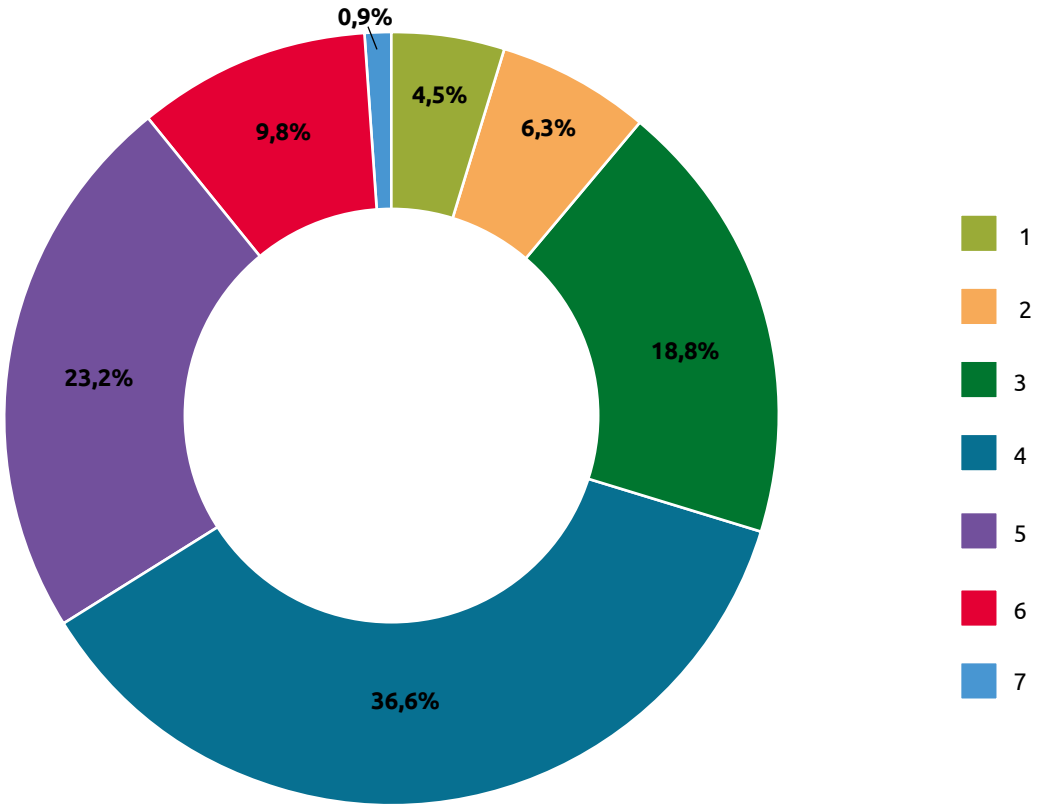
Dane pokazują wyraźnie również to, że w percepcji pracowników transformacja energetyczna gmin opiera się na wielu dokumentach. Plan gospodarki niskoemisyjnej (PGN) był najczęściej wskazywanym dokumentem, uznawanym za ważniejszy (11 wskazań) lub równie ważny (1 wskazanie) dla transformacji energetycznej. PGN jest odbierany jako dokument operacyjny — konkretny, wdrożeniowy i często

niezbędny przy pozyskiwaniu środków zewnętrznych. W wielu odpowiedziach podkreślano, że PGN doprecyzowuje cele wskazane w strategii i w planach branżowych, wyznacza redukcję emisji, wspiera rozwój OZE oraz termomodernizację, a tym samym stanowi rzeczywiste narzędzie transformacji energetycznej. Pozostałe dokumenty były wskazywane znacznie rzadziej. Dokumenty przestrzenne, takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego czy Studium, pojawiły się łącznie w 4 odpowiedziach, mimo że ich rola w lokalizowaniu inwestycji OZE jest obiektywnie bardzo istotna. Trzykrotnie wymieniono SECAP i gminny program rewitalizacji. Grupę gminnych dokumentów uzupełniają pojedyncze wskazania: Plan Mobilności Miejskiej, Miejski Kontrakt Klimatyczny, Mapa drogowa osiągnięcia neutralności klimatycznej. Dokumenty ponadlokalne, wojewódzkie (np. ZIT, POP) wymieniono 5 razy, co może świadczyć o ich obligatoryjnym charakterze. Wskazywano również dokumenty inwestycyjne, finansowe lub analityczne (m.in. bilans energetyczny, koncepcje klastrów energii) — łącznie 4 wskazania, oraz 2-krotnie uchwały, w tym antysmogową.

Świadomość, edukacja i partycypacja mieszkańców w procesie transformacji energetycznej

Pytaliśmy respondentów, jak wielu mieszkańców ich gminy rozumie, na czym polega transformacja energetyczna. W ocenie przedstawicieli samorządów poziom zrozumienia jest umiarkowany – aż 78,6% wskazań mieści się między ocenami 3 a 5 (w skali od 1 do 7, gdzie 1 oznacza, że bardzo niewielka grupa mieszkańców gminy rozumie, na czym polega transformacja energetyczna, zaś 7 – że bardzo liczna grupa mieszkańców rozumie to określenie). Najczęściej wskazywana była wartość 4, a średnia wyniosła 4,01, co dodatkowo pokazuje, że pojęcie jest rozpoznawalne, ale jego znaczenie nie jest w pełni jasne dla szerokiej grupy mieszkańców. Wynik ten wskazuje na potrzebę wzmacniania komunikacji i edukacji dotyczącej transformacji energetycznej na poziomie lokalnym.

Opinia pracowników urzędów w jakim stopniu mieszkańcy rozumieją na czym polega transformacja energetyczna



Rysunek 6. Ocena świadomości mieszkańców na temat transformacji energetycznej przez ankietowanych pracowników urzędów gmin.

Pytaliśmy respondentów również o to, czy gminy przeprowadziły działania edukacyjne lub informacyjne skierowane do mieszkańców, mające na celu zwiększenie świadomości na temat transformacji energetycznej. Dominująca większość potwierdziła prowadzenie takich działań (ponad 80%).

Głównym motorem i najczęściej komunikowanym narzędziem tych działań jest ogólnopolski program „Czyste Powietrze", który koncentruje się na wymianie źródeł ciepła, walce ze smogiem, promowaniu ekologicznych źródeł ciepła i termomodernizacji budynków.

Gminy stosują wielokanałowe podejście do komunikacji, łącząc metody bezpośrednie, takie jak spotkania, warsztaty i dyżury specjalistów, z szerokim wykorzystaniem kanałów cyfrowych (strony internetowe, media społecznościowe) oraz tradycyjnych nośników (ulotki, lokalna prasa, radio). Kluczową rolę w systemie odgrywają wyspecjalizowane kadry, w szczególności Ekodoradcy, oraz stałe Punkty Konsultacyjno-Informacyjne. Działania edukacyjne są często integrowane z lokalnymi wydarzeniami, takimi jak pikniki, festyny i dożynki, a także systematycznie prowadzone w placówkach oświatowych.

Rysunek 7. Formy interakcji urzędów gmin ze swoimi mieszkańcami.

Współpraca z partnerami zewnętrznymi, takimi jak klastry energii, lokalne grupy działania (LGD), organizacje pozarządowe (NGO) czy Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), znacząco wzbogaca ofertę edukacyjną. Zakres tematyczny wykracza poza kwestie jakości powietrza, obejmując promocję odnawialnych źródeł energii (OZE), efektywność energetyczną, a także szersze zagadnienia ekologiczne, w tym segregację odpadów, oszczędzanie wody i zrównoważony transport.

Z analizy odpowiedzi na temat zaangażowania mieszkańców w procesy decyzyjne, dotyczące inwestycji energetycznych wynika, że lokalna partycypacja funkcjonuje w warunkach strukturalnego paradoksu: gminy dysponują szerokim zestawem narzędzi konsultacyjnych, lecz realne zaangażowanie mieszkańców pozostaje niskie i wysoce wybiórcze. Analiza opinii ujawnia głęboką polaryzację ocen – od deklaracji o pełnym, stałym uczestnictwie mieszkańców po kategoryczne stwierdzenia o ich całkowitej bierności. Tak duże rozbieżności wskazują, że w Polsce nie istnieje jednolity model partycypacji energetycznej: jakość i intensywność udziału obywateli zależy przede wszystkim od specyfiki danej gminy, lokalnych praktyk zarządczych oraz sposobu komunikacji władz.

W praktyce kluczową rolę pełni demokracja pośrednia – radni i sołtysi stają się faktycznymi mediatorami między mieszkańcami a samorządem, ponieważ formalne narzędzia (konsultacje, uwagi, budżety obywatelskie) są wykorzystywane marginalnie. W wielu przypadkach konsultacje mają charakter proceduralny, a nie deliberacyjny, co dodatkowo osłabia poczucie sprawczości mieszkańców.

Zaangażowanie obywateli wzrasta gwałtownie jedynie w dwóch sytuacjach:

1. gdy działania dotyczą bezpośrednich, indywidualnych korzyści (OZE, termomodernizacja, program „Czyste Powietrze”),
2. gdy mieszkańcy dostrzegają bezpośrednie zagrożenie (najczęściej protesty przeciw inwestycjom), często o efekcie blokującym.

Ten wzorzec wskazuje na dominację motywacji pragmatycznej i reaktywnej, a nie długoterminowej troski o dobro wspólne. Jednocześnie nowe formy, takie jak spółdzielnie energetyczne, ujawniają niewykorzystany potencjał dla bardziej wspólnotowych modeli energetycznych – pod warunkiem odpowiedniego wsparcia i komunikacji.

Kluczowe bariery obejmują: niskie poczucie sprawczości, apatię obywatelską, słabą komunikację samorządów oraz fasadowość części konsultacji. Polaryzacja ocen pokazuje, że część gmin prowadzi dialog jakościowo lepszy i bardziej otwarty, podczas gdy inne ograniczają partycypację do minimum, co bezpośrednio przekłada się na odmienne doświadczenia mieszkańców.

W efekcie transformacja energetyczna wymaga zmiany logiki działania – przejścia od informowania do autentycznego współtworzenia polityk. Dopiero wprowadzenie procesów deliberacyjnych, premiujących realny wpływ i transparentność, może przełamać błędne koło bierności i reaktywności oraz przekształcić energię widoczną w sferze prywatnej w uczestnictwo na poziomie wspólnotowym.

Dobre praktyki i doświadczenia gmin w zakresie transformacji energetycznej

Analiza zgromadzonych odpowiedzi samorządów pokazuje szerokie spektrum działań, podejmowanych w ramach transformacji energetycznej. Najwięcej gmin wskazuje na inwestycje w odnawialne źródła energii, przede wszystkim instalacje fotowoltaiczne oraz pompy ciepła, montowane zarówno na budynkach użyteczności publicznej, jak i w gospodarstwach domowych. W wielu przypadkach działania te realizowano w formie dużych projektów parasolowych, obejmujących setki instalacji, co podkreślano jako rozwiązanie efektywne i warte powielania. Pojawiały się również inwestycje w biomasę i biogaz, kolektory słoneczne, turbiny wiatrowe czy odwiercenia geotermalne.

Równolegle duży nacisk kładziono na modernizację infrastruktury energetycznej. Gminy prowadziły termomodernizacje budynków komunalnych, wymieniały oświetlenie uliczne na LED, a w niektórych przypadkach wdrażały bardziej zaawansowane systemy sterowania oświetleniem.

W części odpowiedzi podkreślano skuteczność działań zmniejszających koszty operacyjne, takich jak audyty mocy zamówionej, systemy zarządzania energią oraz powołanie stanowiska energetyka miejskiego czy digitalizacja rozliczeń mediów z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Wyróżniał się także projekt modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej, realizowany w partnerstwie publiczno-prywatnym, w którym wynagrodzenie partnera zależało od rzeczywistej redukcji zużycia energii.

Istotnym elementem transformacji w wielu gminach była edukacja oraz współpraca z mieszkańcami. Tworzono punkty konsultacyjne programów takich jak „Czyste Powietrze", organizowano warsztaty, spotkania informacyjne i kampanie edukacyjne dotyczące OZE. W kilku wypowiedziach zaznaczano, że najskuteczniejszą formą promocji jest bezpośredni przekaz doświadczeń między mieszkańcami, który wzmacnia zaufanie i zwiększa udział w programach modernizacyjnych.

W odpowiedziach pojawiały się także przykłady działań strategicznych, takich jak Miejski Kontrakt Klimatyczny, plany regionalnej transformacji energetycznej czy tworzenie spółdzielni i klastrów energetycznych. Choć część gmin podkreślała trudności organizacyjne, związane z funkcjonowaniem spółdzielni, wskazywano je jako obiecujący kierunek rozwoju energetyki lokalnej.

„PROJEKTY PARASOLOWE; ZAŁOŻONO KOLEKTORY PONAD 200 MIESZKAŃCOM"

„WYMIANA 1000 PIECÓW W RAMACH PROJEKTU 'CZYSTE POWIETRZE' "

„PŁYNNOŚĆ W REALIZACJI INWESTYCJI JEDNOCZEŚNIE W KILKU OBSZARACH"

„WAŻNE JEST TO, W JAKIM STOPNIU DOTARLIŚMY Z INFORMACJĄ DO MIESZKAŃCÓW"

Warto jednak zauważyć, że 14% gmin odpowiedziała na pytanie o dobre praktyki w sposób negatywny. Wynika to z kilku przyczyn. Część jednostek dopiero rozpoczyna proces transformacji i nie posiada jeszcze działań, które uznaje za wystarczająco zaawansowane, by je wskazać. W innych przypadkach respondenci zwracali uwagę na bariery – przede wszystkim brak środków finansowych, niewystarczające zasoby kadrowe lub brak poparcia społecznego, które uniemożliwiały realizację planowanych inicjatyw. W kilku odpowiedziach wyrażano brak wiedzy o dobrych praktykach lub poczucie, że podejmowane działania są „standardowe" i nie wyróżniają się na tle innych gmin. Ich odpowiedzi ukazują różnorodność punktów wyjścia, wyzwań oraz poziomów dojrzałości gmin. Podkreślają potrzebę dalszego wsparcia kompetencyjnego, finansowego i organizacyjnego dla samorządów oraz wzajemnej wymiany doświadczeń pomiędzy gminami bardziej i mniej zaawansowanymi w procesie transformacji.

Działania podejmowane przez gminy

Na podstawie najbardziej aktualnego dokumentu strategicznego danej gminy (jednego z czterech: strategii rozwoju, POŚ, MPA lub PZC) tworzono listę inwestycji i działań wskazanych w tym dokumencie, które mogą wpływać na transformację energetyczną gminy. Podczas wywiadów respondenci proszeni byli o wskazanie działań, które – według ich wiedzy – zostały już zrealizowane lub są w trakcie realizacji.

Dominującym priorytetem we wszystkich analizowanych przedsięwzięciach jest termomodernizacja budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych, ściśle powiązana z wymianą wysokoemisyjnych źródeł ciepła na bardziej ekologiczne alternatywy. Widoczny jest również silny nacisk na rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE), przede wszystkim instalacji fotowoltaicznych i pomp ciepła, często wspieranych programami dotacyjnymi dla mieszkańców.

Ponadto samorządy inwestują w niskoemisyjny transport, m.in. poprzez zakup pojazdów elektrycznych, oraz modernizują oświetlenie uliczne, zastępując je energooszczędnymi rozwiązaniami LED. Działania infrastrukturalne uzupełniają inicjatywy edukacyjne i promocyjne, których celem jest podnoszenie świadomości ekologicznej społeczności lokalnej.

Efektywność energetyczna

Około 90% badanych gmin podjęło działania w obszarze efektywności energetycznej. Najczęściej wskazywanym typem przedsięwzięć są termomodernizacje obiektów użyteczności publicznej – szkół, przedszkoli, urzędów, ośrodków kultury, obiektów sportowych czy budynków komunalnych. Obejmują one docieplenie ścian i dachów, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, modernizację instalacji wewnętrznych oraz usprawnienie systemów ogrzewania i wentylacji. Część gmin traktuje te działania jako

pojedyncze inwestycje, inne realizują je w ramach szerszych programów modernizacji zasobów publicznych.

Drugim ważnym nurtem są modernizacje oświetlenia, zwłaszcza ulicznego. Gminy wymieniają tradycyjne oprawy na LED, przebudowują całe systemy oświetleniowe, montują sterowanie pozwalające na redukcję poboru energii, a niekiedy łączą te inwestycje z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Część samorządów prowadzi także działania „miękkie" i planistyczne: wykonuje audyty energetyczne, opracowuje plany gospodarki niskoemisyjnej, strategie ciepłownicze czy programy zarządzania energią w budynkach publicznych.

Odnawialne źródła energii (OZE)

Działania w kategorii OZE podjęło około 89% gmin. Dominują inwestycje związane z lokalną produkcją energii odnawialnej, najczęściej w modelu rozproszonym. Najczęściej wskazywanym typem działań jest montaż instalacji fotowoltaicznych – zarówno na budynkach publicznych (szkoły, urzędy, obiekty sportowe, instytucje kultury), jak i w ramach projektów parasolowych lub dotacyjnych skierowanych do mieszkańców, wspierających rozwój prosumeryzmu.

Drugą grupę działań stanowią kolektory słoneczne i instalacje solarne do przygotowania ciepłej wody użytkowej – realizowane w obiektach publicznych lub poprzez wsparcie gospodarstw domowych. Wskazywano również inwestycje w pompy ciepła, czasem jako samodzielne przedsięwzięcia OZE, a czasem jako element kompleksowej modernizacji energetycznej budynków. Nieliczne samorządy realizują projekty z zakresu geotermii (np. budowę lub przygotowanie ciepłowni geotermalnych).

Istotnym, choć mniej powszechnym, komponentem są magazyny energii. Najczęściej pojawiają się jako uzupełnienie instalacji PV – zarówno w obiektach publicznych, jak i w projektach parasolowych. W kilku przypadkach magazynowanie wskazywano wprost jako element rozwoju lokalnych systemów energetycznych oraz wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego.

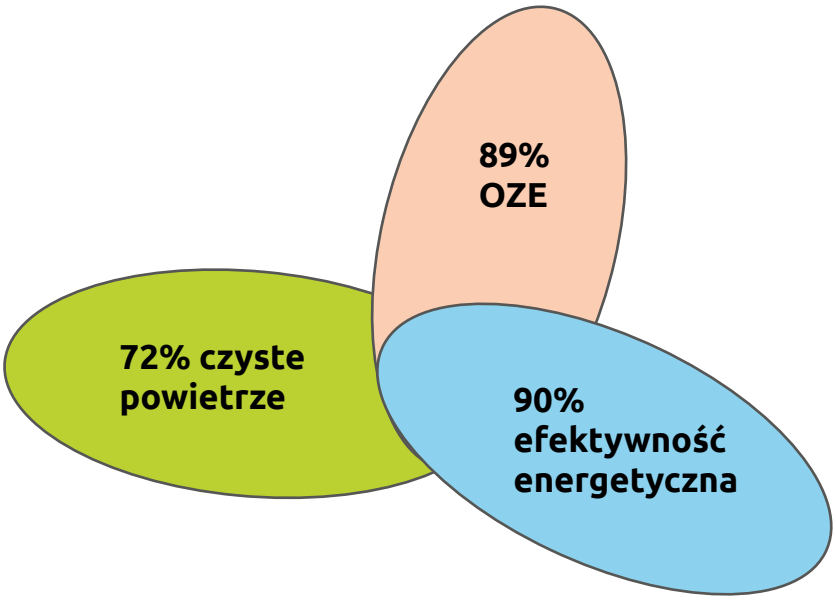
Uzupełniająco gminy prowadzą działania wspierające: lokalne programy rozwoju OZE, a także projekty edukacyjne, promocyjne i organizacyjne, budujące kompetencje mieszkańców i akceptację społeczną dla odnawialnych źródeł energii.

Czyste powietrze

Niemal trzy czwarte gmin (72%) realizuje działania energetyczne ukierunkowane na poprawę jakości powietrza. Najczęściej są to programy wymiany źródeł ciepła: dotacje na likwidację „kopciuchów", programy ograniczania niskiej emisji (PONE) oraz wsparcie dla mieszkańców w ramach ogólnopolskiego programu „Czyste Powietrze". W opisach pojawia się wymiana pieców węglowych na gazowe, olejowe, biomasowe spełniające normy lub inne źródła niskoemisyjne, a niekiedy także budowa nowych kotłowni dla budynków wielorodzinnych.

Z tym kierunkiem często łączą się działania infrastrukturalne, takie jak rozbudowa lub modernizacja sieci gazowej i ciepłowniczej oraz wykonywanie przyłączy do budynków.

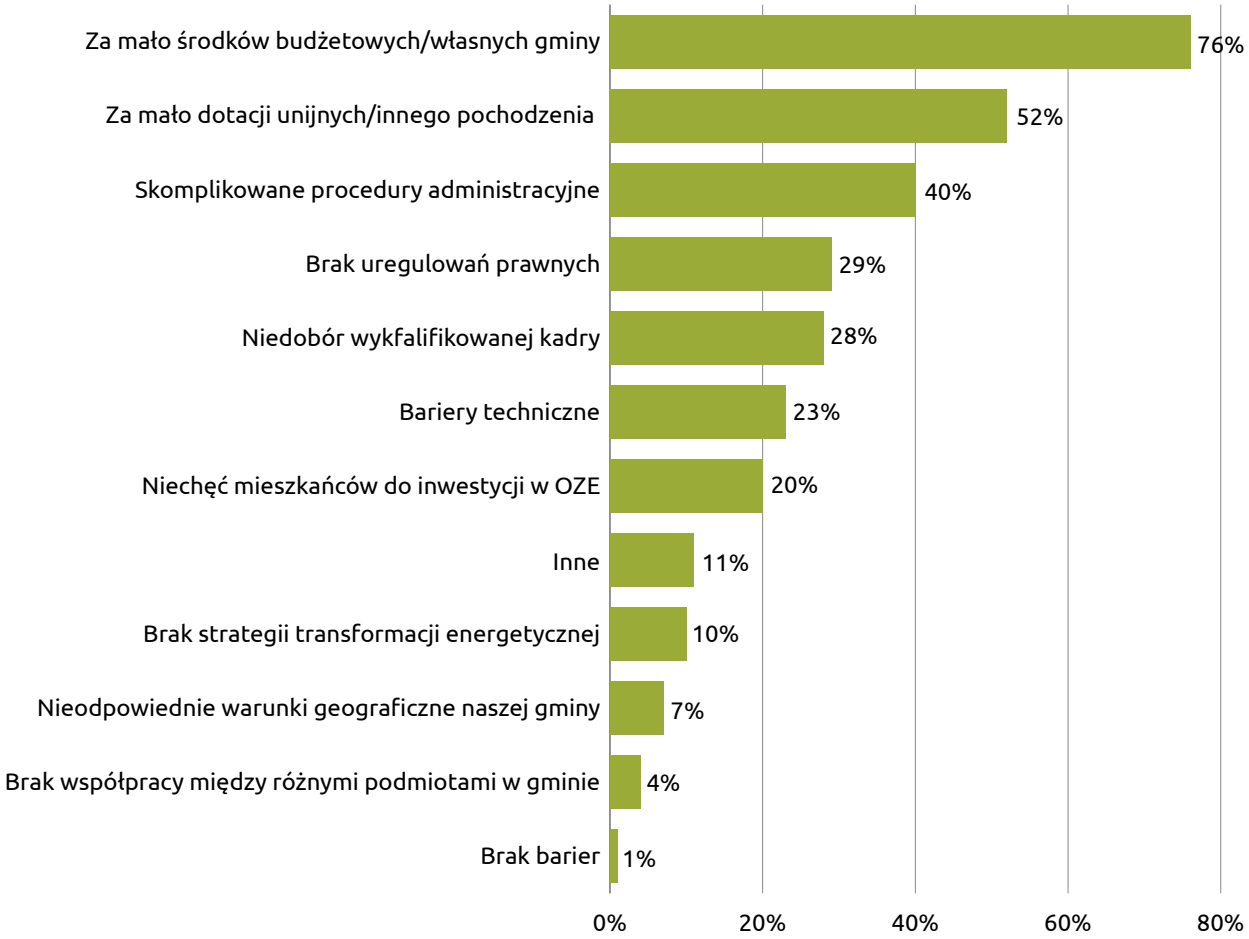
W mniejszej skali pojawiają się przedsięwzięcia transportowe – zakup autobusów niskoemisyjnych lub elektrycznych, rozwój niskoemisyjnej komunikacji publicznej czy wymiana taboru. Działania te uzupełniają inwestycje w monitoring jakości powietrza (czujniki, stacje pomiarowe) oraz inicjatywy informacyjne, edukacyjne i antysmogowe.



Rysunek 8. Najczęściej występujące rodzaje inwestycji w analizowanych gminach.

Bariery w realizacji transformacji energetycznej

Transformacja energetyczna w gminach napotyka szereg złożonych barier. W kwestionariuszu wyszczególniliśmy 10, spośród których respondenci mieli wskazywać 3, w ich opinii, najważniejsze (rozkład odpowiedzi ilustruje rysunek 9). Najpoważniejsze bariery dotyczą niedoborów finansowych, wskazywanych przez ponad 75% respondentów. Ograniczenia te pogłębiają niewystarczające dotacje zewnętrzne oraz skomplikowane procedury administracyjne, które znacząco wydłużają i utrudniają proces inwestycyjny na poziomie lokalnym. Jednocześnie gminy mierzą się z barierami systemowymi – brakiem stabilnych regulacji, niedostatkiem wykwalifikowanej kadry oraz przestarzałą infrastrukturą techniczną – które obniżają ich zdolność do planowania i realizowania działań w długim horyzoncie. Dopełnieniem tych trudności są uwarunkowania geograficzne i społeczne, w tym ograniczona dostępność terenów pod OZE oraz obawy i opór części mieszkańców, co razem tworzy wielowymiarowy zestaw przeszkód wymagających kompleksowych i skoordynowanych rozwiązań. Tylko jeden respondent twierdził, że brak jest barier utrudniających wdrażanie transformacji energetycznej.



Rysunek 9. Przeszkody i bariery, które utrudniają wdrażanie transformacji energetycznej – odsetek wskazań.

Uwaga: wartości nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wskazać maksymalnie trzy bariery (pytanie wielokrotnego wyboru).

Za mało środków budżetowych/własnych gminy

Braki finansowe, z jakimi borykają się polskie gminy, zostały wskazane za największą barierę transformacji energetycznej przez ponad ¾ respondentów. Według ich opinii gminy odczuwają deficyt środków budżetowych i własnych na wszelkie przedsięwzięcia, w tym modernizację sieci, termomodernizację, wymianę źródeł ciepła dla mieszkańców zagrożonych ubóstwem energetycznym oraz instalację odnawialnych źródeł energii (OZE). Brak funduszy jest szczególnie dotkliwy przy pokrywaniu wkładów własnych w dużych projektach, które często są uzależnione od dotacji zewnętrznych, zwłaszcza z Unii Europejskiej. Samorządom brakuje

pieniędzy na inwestycje infrastrukturalne (m.in. kanalizację, wodociągi, drogi) oraz bieżące funkcjonowanie, co jest często priorytetem w stosunku do transformacji energetycznej. Ograniczony budżet i wysokie koszty inwestycji sprawiają, że wiele kluczowych zadań jest odkładanych lub niemożliwych do realizacji bez znaczącego wsparcia zewnętrznego.

Za mało dotacji unijnych/innego pochodzenia

Respondenci opisując braki w finansowaniu inwestycji na poziomie gmin, koncentrując się głównie na odnawialnych źródłach energii (tj. fotowoltaika, biogazownie, turbiny wiatrowe, magazyny energii) i termomodernizacja budynków. Podkreśla się, że dostępne programy, zwłaszcza obecne pożyczki, nie są wystarczająco dopasowane do potrzeb samorządów, które często mają już duże obciążenia kredytowe. Gminy wyrażają potrzebę wysokich, bezzwrotnych dotacji zamiast pożyczek, wskazując na to, że zbyt wysoki wkład własny oraz skomplikowane procedury utrudniają realizację nawet małych projektów. Wspomniano, że choć programy takie jak „Polski Ład" były wysoko oceniane za duży poziom dofinansowania i uproszczone procedury, obecnie brakuje możliwości pozyskiwania podobnych środków, co hamuje inwestycje zarówno w infrastrukturę techniczną, jak i transformację energetyczną. Problem dotyczy szczególnie małych gmin wiejskich, które bez wysokiego wsparcia finansowego nie są w stanie przeprowadzić niezbędnych inwestycji. Dotacje na ochronę środowiska, inne inwestycje infrastrukturalne (np. drogi, błękitno-zieloną infrastrukturę) oraz edukację i szkolenia dla pracowników są wskazywane jako równoległe potrzeby, choć marginalnie.

Skomplikowane procedury administracyjne

Wśród najczęściej wymienianych przez respondentów przeszkód są skomplikowane i czasochłonne procedury uzyskiwania pozwoleń. W opinii badanych proces inwestycyjny jest przeciągany przez wielość dokumentów i uzgodnień. Przyłączenia do sieci (np. Energa, PGE) to kluczowy problem techniczno-proceduralny, mocno utrudniający rozwój OZE. Przewlekłe uzgodnienia z instytucjami zewnętrznymi,

zwłaszcza z konserwatorami zabytków i Wodami Polskimi, znacząco wydłużają czas realizacji inwestycji. Ponadto, respondenci podkreślają biurokratyczne trudności związane z programami dotacyjnymi, takimi jak „Czyste Powietrze", zniechęcające mieszkańców poprzez niejasne regulacje, nadmierną szczegółowość i dużą ilość wymaganej dokumentacji. Z wypowiedzi wyłania się obraz skomplikowanych przepisów prawa energetycznego, budowlanego i środowiskowego.

Brak uregulowań prawnych

Brak uregulowań prawnych jest barierą systemową: gminy potrzebują stabilnych, jasnych i spójnych regulacji, szczególnie w obszarach klastrów, rozliczeń energii i zamówień publicznych.

Według respondentów największym problemem jest brak jasnych, spójnych i stabilnych przepisów, co prowadzi do niepewności w zakresie rozliczeń, opodatkowania (np. fotowoltaiki i farm wiatrowych) oraz planowania inwestycji. Źródło wskazuje na skomplikowane procedury administracyjne, w tym zamówienia publiczne, które są nieprzystosowane do specyfiki klastrów i spółdzielni energetycznych. Ponadto, brakuje uregulowań umożliwiających jednostkom samorządu terytorialnego bezpośrednie zaopatrywanie się w energię z własnych źródeł oraz wspierających współpracę w ramach klastrów, które mają zbyt „miękki twór" prawny i są wykluczone z niektórych mechanizmów. Kluczowym postulatem jest uproszczenie procesu wydawania decyzji środowiskowych i wdrożenie mechanizmów, które zapewnią długoterminową stabilność cen energii OZE.

Niedobór wykwalifikowanej kadry

Respondenci wskazywali na deficyt różnorodnych specjalistów, w tym energetyków, inżynierów, audytorów energetycznych oraz praktyków w obszarze OZE – osób z doświadczeniem w prowadzeniu spółdzielni energetycznych. Zauważalny jest szczególny brak energetyków gminnych i doradców zdolnych do oceny efektywności energetycznej proponowanych rozwiązań i inwestycji. Przyczyny trudności

w zatrudnianiu specjalistów przez gminy upatruje się w niskiej atrakcyjności płacowej w jednostkach samorządu, czego konsekwencją jest korzystanie z usług outsourcingowych. Zwracano uwagę na niedostatek dodatkowych szkoleń, kursów oraz dofinansowania do studiów podyplomowych w zakresie transformacji energetycznej. Respondenci wskazywali na interdyscyplinarny profil potrzebnych specjalistów, którzy będą świadomymi i zaangażowanymi uczestnikami procesu transformacji, osobami z wiedzą i wizją.

„NIE CHODZI TUTAJ O SPECJALISTÓW BRANŻOWYCH, TYLKO ŚWIADOMYCH, ZAANGAŻOWANYCH, LOKALNYCH URZĘDNIKÓW"

„SPECJALISTÓW OD ŁĄCZENIA TEMATÓW DOTACJI Z WIEDZĄ TECHNICZNĄ, WYBIEGAJĄCĄ W PRZYSZŁOŚĆ"

Bariery techniczne

W opinii samorządów głównym utrudnieniem jest przestarzała i niewydolna sieć energetyczna, która często uniemożliwia przyłączanie nowych instalacji i skutkuje odmowami tzw. warunków przyłączenia. W tekście podkreślono również brak magazynów energii oraz trudności we współpracy z dostawcami, takimi jak Tauron, którzy mają monopol i nie wspierają lokalnych inicjatyw. Inne ważne czynniki to ograniczenia związane ze starym budownictwem i zabytkowymi obiektami, które utrudniają termomodernizację i poprawę efektywności energetycznej.

Niechęć mieszkańców do inwestycji w odnawialne źródła energii

Według respondentów mieszkańcy najbardziej sprzeciwiają się budowie turbin wiatrowych, motywując to obawami przed hałasem i negatywnym wpływem

na krajobraz. W drugiej kolejności wymieniane były biogazownie, które budzą kontrowersje ze względu na skojarzenia z uciążliwościami zapachowymi i obawy środowiskowe (negatywny wpływ na klimat). Chociaż początkowo mieszkańcy byli przychylni farmom fotowoltaicznym, sprzeciwiali się im później z powodu obaw o pożary, naruszenie krajobrazu przez odblaski oraz blokowanie przejścia dla zwierząt. Incydentalnie wymieniano pompy ciepła, do których niechęć, podobnie jak w przypadku PV, wiąże się raczej z niepewnością co do jakości i bezpieczeństwa montażu. Opór społeczny przejawiał się w protestach i zbieraniu podpisów. Wskazano na zjawisko NIMBY (Not In My Backyard), podkreślając ogólne oczekiwanie komfortu życia bez akceptacji niezbędnych rozwiązań infrastrukturalnych. W opinii badanych, część mieszkańców sprzeciwia się transformacji jako takiej, obawiając się odejścia od węgla i wysokich kosztów.

Pozostałe bariery

Odpowiedzi na pytanie, **na którym poziomie – państwa czy gminy – najbardziej brakuje strategii transformacji energetycznej**, są podzielone, ale jednocześnie pokazują wzajemne powiązanie tych problemów. Brak strategii na poziomie gminy w opinii respondentów jest często wtórnym efektem braku stabilnych, prawnie uregulowanych i spójnych kierunków krajowych, co utrudnia samorządom podejmowanie inicjatyw i rzutuje na ich zdolność do skutecznej realizacji inwestycji, nawet jeśli mają lokalne pomysły. Bez jasnego i stabilnego scenariusza krajowego, lokalne plany są paraliżowane przez niepewność co do cen energii, wsparcia oraz zmian regulacyjnych.

Zdaniem respondentów ograniczenia lokalizacyjne instalacji OZE (farm wiatrowych i fotowoltaicznych) wynikające z **lokalnych uwarunkowań geograficznych** dotyczą przede wszystkim ukształtowania terenu oraz obecności obszarów chronionych, takich jak parki czy obszary Natura 2000. Brakuje też dostępnych gruntów – wiele terenów o dobrym nasłonecznieniu to ziemie wysokiej klasy lub działki zbyt blisko zabudowań. Istotnym ograniczeniem jest niedostatek terenów pod inwestycje

energetyczne. Wynika on zarówno z wysokiej klasy bonitacyjnej gruntów rolnych, jak i bliskości zabudowań.

Choć respondenci najrzadziej wskazywali **brak współpracy** jako barierę wdrażania transformacji energetycznej (4 wskazania), ich odpowiedzi sugerują, że współpraca ta jest nieefektywna – zarówno w relacjach gminy z przedsiębiorcami i powiatem, jak i pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi samej gminy.

Wśród innych barier respondenci wymieniali brak przepisów umożliwiających realizację projektów na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym lub znajdujących się we współwłasności. Zwracali również uwagę na trudności ekonomiczne, wynikające ze zbyt małych korzyści z inwestycji w OZE w porównaniu z ponoszonymi kosztami. Do barier społecznych i komunikacyjnych zaliczali natomiast niską świadomość mieszkańców oraz brak odważnej narracji podkreślającej korzyści płynące z transformacji energetycznej. Ponadto, ich zdaniem, postępy w transformacji spowalniają niedobór kadr w gminach oraz nadmierna zależność od dotacji unijnych, zamiast prowadzenia systematycznych działań.

„SZUMY KOMUNIKACYJNE – BRAKUJE ODWAŻNEJ NARRACJI, KTÓRA POKAŻE LUDZIOM KORZYŚCI Z TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ”

„GMINY CZEKAJĄ NA DOTACJĘ UNIJNĄ ZAMIAST DZIAŁAĆ TU I TERAZ NA WŁASNĄ RĘKĘ, TYM SAMYM W ISTOCIE TRACĄ”

Plany transformacji energetycznej samorządów

Polskie gminy deklarują różnorodny zestaw działań na rzecz transformacji energetycznej, obejmujący rozwój OZE (z dominacją fotowoltaiki i magazynów energii), szeroko zakrojoną termomodernizację, modernizację oświetlenia, tworzenie spółdzielni i klastrów energetycznych, rozwój niskoemisyjnego transportu oraz programy wsparcia i edukacji mieszkańców.

Jednocześnie analiza ujawnia fundamentalną lukę wdrożeniową – katalog działań jest szeroki, ale ich realizacja jest systemowo blokowana przez absolutną dominację jednej bariery: uzależnienia od niestabilnego finansowania zewnętrznego. Dotacje i pożyczki decydują o możliwości wdrożenia niemal każdego projektu – od fotowoltaiki i termomodernizacji, po autobusy elektryczne i spółdzielnie energetyczne. W efekcie lokalna transformacja przyjmuje charakter reaktywny: gminy nie planują, lecz „czekają na nabory".

Dodatkowe bariery – ograniczenia kompetencyjne, brak skonkretyzowanych planów w części gmin, trudna współpraca z operatorami, problemy własnościowe oraz obciążające postawy mieszkańców – wzmacniają tę blokadę, ale nie zmieniają jej strukturalnego rdzenia: bez stabilnych środków inwestycyjnych nawet najlepiej zaplanowane inicjatywy pozostają na papierze.

Ambicje samorządów przewyższają ich możliwości wdrożeniowe, co tworzy chroniczną lukę między wizją a realizacją. Przełamanie tego impasu wymaga systemowych mechanizmów finansowania i wzmocnienia lokalnej zdolności inwestycyjnej – inaczej lokalna transformacja pozostanie zależna od cykli dotacyjnych, a nie od długofalowej strategii.

Energetyka obywatelska w opinii samorządów

W badanych gminach energetyka obywatelska rozwija się w sposób wyraźnie niesymetryczny: na poziomie deklaracji mamy dużo więcej struktur niż realnego działania. Klastry energii są tu najlepszym przykładem – w sumie odnotowano 35 przypadków ich istnienia lub przynależności gmin do klastra, ale znacząca część z nich to podmioty formalnie powołane, które w praktyce „nie funkcjonują", są określane jako „fikcja" lub pozostają w zawieszeniu z powodu braku przepisów dotyczących dystrybucji energii i problemów z osobowością prawną. Jednocześnie tylko kilka klastrów można uznać za rzeczywiście aktywne – integrujące lokalne OZE, budujące partnerstwa i mające realny wpływ na lokalny system energetyczny.

„KLASTER ENERGII – NIBY JEST, ALE NIE FUNKCJONUJE. SPÓŁDZIELNIA ENERGETYCZNA – BĘDZIE W NAJBLIŻSZEJ PRZYSZŁOŚCI"

Na tym tle spółdzielnie energetyczne wyglądają inaczej: są mniej liczne, ale wyraźnie „w fazie wzrostu". Tylko w kilku gminach spółdzielnie już działają lub zostały zarejestrowane, natomiast wyraźnie dominuje etap planowania, zakładania lub analiz wykonalności (25 wskazań). Można więc powiedzieć, że klastry są w dużej mierze dziedzictwem wcześniejszej fali entuzjazmu, która utknęła na mieliźnie regulacyjnej, podczas gdy spółdzielnie stają się głównym narzędziem kolejnego etapu rozwoju energetyki obywatelskiej – choć nadal w dużym stopniu „na starcie".

Wnioski i rekomendacje

Rekomendacja 1

Usprawnienie koordynacji planowania transformacji pomiędzy rządem a samorządami. Potrzebny jest jawny i publiczny przegląd tego, jakie plany gminy przygotowują, jakie nie, co jest potrzebne i weryfikacji co musi, a co nie musi być przygotowywane przez samorządy lokalne. Naszym zdaniem planów jest zbyt dużo i można planowanie zorganizować efektywniej.

Rekomendacja 2

Potrzebne jest istotne wzmocnienie kadrowe, merytoryczne samorządów w zakresie transformacji energetycznej. Dotyczy to głównie samorządów wiejskich, zwłaszcza tych, gdzie transformacja dopiero się rozpoczyna lub nie zaczęła się jeszcze. Wzmocnienie musi dotyczyć zarówno kwestii technicznych (jak tworzyć i łączyć ze sobą instalacje), jak i społecznych (np. jak łączyć ludzi w spółdzielnie lub klastry).

Rekomendacja 3

Konieczna jest strategiczna koordynacja planów pomiędzy sobą w każdej gminie. Wielość planów wymaga spojrzenia z lotu ptaka na wysiłek każdego samorządu. Warto, aby to spojrzenie było jawne i publiczne znane. Jako obywatele nie wiemy z czego wynika, że gmina przygotowuje Strategię, albo Plan Zaopatrzenia w Ciepło? Dlaczego gmina zdecydowała się na przygotowanie nieobowiązkowego PGN? Czemu niektóre dokumenty obejmują te same działania?

Rekomendacja 4

Potrzebne jest wprowadzenie obowiązku publicznego informowania przez samorządy o wynikach konsultacji społecznych. Prawo powinno jasno określić jaka informacja z procesu konsultacji społecznych powinna być upubliczniona, jak i kiedy.

Rekomendacja 5

Pilnie potrzebne jest ustabilizowanie i jednocześnie uproszczenie procedur w zakresie

wydawania pozwoleń dla instalacji OZE – zwłaszcza dużych instalacji. Obecne procedury, a zwłaszcza ich stałe zmiany, sprawiają trudność nie tylko inwestorom, ale także samorządom i mieszkańcom (oni też często nie wiedzą, jak reagować i kiedy). Ustabilizowanie – aby ograniczyć efekt szarańczy. Uproszczenie – aby procedury nie trwały 11 lat i by różni interesariusze mieli jasność, na jakim etapie jesteśmy. Jak to zrobić? Do dyskusji.

Rekomendacja 6

Potrzebne jest zwiększenie aktywności mieszkańców w konsultacjach społecznych. Aby zwiększyć partycypację społeczną w transformacji energetycznej należy:

- **a)** łączyć konsultacje z jasną ofertą dla mieszkańców, dającą im wyraźne korzyści finansowe lub innego rodzaju usprawnienia w ich codziennym życiu.
- **b)** łączyć edukację o transformacji i zmianach klimatu z innego rodzaju atrakcyjnymi wydarzeniami dla społeczeństwa (pikniki, warsztaty, festyny itp.).

Rekomendacja 7

Należy uporządkować i ustabilizować przepisy dotyczące informacyjnych stron internetowych gmin (BIP) w dwóch aspektach:

- **a)** Jedna gmina – jeden BIP. Archiwalne treści ze starych stron BIP powinny być zawsze przenoszone na nową stronę BIP lub usuwane.
- **b)** Opublikowanie uchwalonego dokumentu planistycznego lub podjętej decyzji administracyjnej o inwestycji powinno zawierać pełną informację o procedurze jego przygotowania od momentu podjęcia uchwały inicjującej.

Rekomendacja 8

Aktualne i pilne jest włączenie treści dotyczących transformacji energetycznej i ochrony klimatu do przygotowywanych strategii gmin oraz planów ogólnych. Są do dokumenty obecnie przygotowywane, a zobowiązania ustawowe mówią o konieczności zawarcia w nich treści i analiz dotyczących transformacji energetycznej i klimatu. Konsultacje przygotowywanych dokumentów w wielu gminach albo obecnie się toczą, albo będą się toczyć. Idźmy i zgłaszajmy w nich wnioski!

W pozyskaniu danych do raportu uczestniczyły także następujące osoby:

Adamczyk Jakub
Andruszko Ewa
Bandurski Karol
Barcikowska Alicja
Baryłko Katarzyna
Budnik Monika
Burbeluk Michał
Chęć Anna
Chrobak Paulina
Chwałek Łukasz
Cygan Magdalena
Czapnik Katarzyna
Czechowska Martyna
Czekalska Katarzyna
Denkiewicz Amelia
Dobosz Kala
Dylewska Margarita
Dylewski Daniel
Figat Ewelina
Fiszer Adam
Fret Marzena
Frihauf Agnieszka
Frihauf Kamil
Gierlińskie Alex
Gilarski Kacper
Głuc Joanna
Gnaś Herbert
Gorkałow Aleksander
Grabowska Natalia
Grzywińska Agata
Gurczyńska Nawojka
Gutowska Aleksandra
Gwoździ Anna
Hasiak Agata
Hodacka Gabriela
Jasiulewicz Angelika
Jędrzejczyk Barbara
Kądziołka-Szylko Joanna
Klarenbach Magdalena
Koba Karolina
Koj Krystian
Koj Martin
Konopielko Magdalena
Koń-Ulman Agata
Kostrzewa Estera
Kozak-Chrzanowska Milena
Krysztoforska Anna
Kuczyc-Skrobicka Aneta
Langosz Jolanta
Lenarczyk Łukasz
Liszka Jakub
Łańcucka Matylda
Madej Monika
Majewska Julia
Malinowska Anna
Malinowska Ludmiła
Malok Kacper

Mandryka Andrzej

Mandryka Daria

Martyn Arkadiusz

Martyn Ewa

Maślanka Piotr

Nowakowska Marzena

Nowakowski Maciej

Nowakowski Marcin

Nowakowski Robert

Odyjas-Szczepocka Ewelina

Okuniewicz Karol

Olbert Maria

Osiadacz Maja

Pająk Maciej

Pająk Magdalena

Piasecka-Jałowiecka Katarzyna

Pieśko Elżbieta

Piktel Monika

Podsiadło Aneta

Przychodzka Izabela

Przychodzki Michał

Rajewska Elżbieta

Rajewska Magdalena

Romanowska Marta

Rozmarynowska Kornelia

Salińska Iwona

Schindler Jacek

Sesmii Vladyslav

Siedziako Robert

Sobesiuk Antoni

Startek Jarosław

Szafranek Adam

Szczuka Maciej

Szewczyk Grzegorz

Szynol Nikodem

Trojanowska Maja

Tumidalska-Pach Marta

Wachowska Elżbieta

Walczak Piotr

Wiesiołek-Sobota Patrycja

Witkowska Eliza

Woch Maksymilian

Wojcieszko-Mochniej Agata

Wojtaszek Aleksandra

Wołosz Rafał

Wołoszyk Ewelina

Wrzosek Izabela

Wysocka Oliwia

Zabratańska Katarzyna

Zbroszczyk Sylwia

Zienkiewicz Aleksandra

Aktywne linki do najważniejszych publikacji Fundacji Instytut na rzecz Ekorozwoju z lat 2020–2025

Garnier J-F., Świerkula E. Równi i równiejsi? Czas na środki lustrzane w handlu produktami rolnymi, 2025; https://www.pine.org.pl/publikacje-2025/

Kassenberg A., Reikainen M., Sadogurska S., Report on local adaptation issues in Poland, with emphasis on drainage area effects for the entire region, 2025; https://www.pine.org.pl/publikacje-2025/

Kassenberg A., Szymalski W., Czy proces strategii długoterminowych się sprawdza? Dowody i zalecenia z wybranych przypadków z poszczególnych krajów, 2025; https://www.pine.org.pl/publikacje-2025/

Szymalski W. (wersja polska), Cele klimatyczne UE pod znakiem zapytania. Ambitna realizacja KPEiK jest konieczna by nadrobić zaległości, 2025; https://www.pine.org.pl/publikacje-2025/

Szymalski W., Finansowanie działań klimatycznych z funduszy europejskich w Polsce od 2021 do 2024 roku, 2025; https://www.pine.org.pl/publikacje-2025/

Kassenberg A., Szymalski W. (część polska), Porozumienie paryskie się opłaca, CAN-Europe oraz Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, 2024. https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2024/

Szymalski W., Energia i klimat – wyzwania przed nową kadencją samorządu w Polsce, 2024; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2024/

Kassenberg A., Szymalski W., Świerkula E., Filip R., Dąbrowska A., Poradnik przygotowania Powiatowego Programu Energii i Klimatu, 2024; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2024/

Szymalski W., Węglarz A., Odnawialne źródła energii dla mieszkańców Bielska-Białej i Zebrzydowic – broszura, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Szymalski W., Kassenberg A., Uwaga na braki w Krajowych Planach w dziedzinie Energii i Klimatu, 2024; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2024/

Szymalski W., Ekoporadnik dla osób planujących budowę domu, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Świerkula E., Miasto, gmina, dzielnica w dobrym klimacie. Ekoporadnik dla lokalnych władz, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Kassenberg A., Jak prowadzić biznes przyjazny dla środowiska. Ekoporadnik dla małych i średnich przedsiębiorstw, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Kassenberg A., Jak połączyć działania przyjazne dla klimatu z rentowną uprawą i hodowlą?Ekoporadnik dla rolników, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Szymalski W., Dom z dobrym klimatem. Ekoporadnik dla właścicieli budynków, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Świerkula E., Osiedle neutralne dla klimatu. Ekoporadnik dla zarządców domów wielorodzinnych, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Świerkula E., Szkoła w dobrym klimacie. Ekoporadnik dla dyrektorów i nauczycieli, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Szymalski W., Obalamy mity Fit for 55, 2023; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2023/

Szymalski W., Wielądek K., Walczykowska P., Warszawski poradnik adaptacji do zmian klimatu, 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Jungwirth T., Lavocat Z., Szymalski W., Zavodnik T., Marquez A., Mascolo F., Planowanie działań na rzecz klimatu na poziomie lokalnym – doświadczenia z opracowania i wdrażania planów SECAP

w projekcie LIFE UNIFY (wersja polska), 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Kassenberg A., Proponowane kierunki zmian polityki energetycznej Polski do roku 2050 oraz aktualizacji KPEiK do roku 2030 – projekt LIFE UNIFY, 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Ciasnocha M., Szymalski W., Climate Neutral Agriculture in Poland and Europe 2050, 2021; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2021/

Jakubowska A., Kassenberg A. (redakcja polska), Karaczun Z., Zwolińska J., Sadura P., Sowula-Skrzyńska E. (współautorzy), Atlas mięsa – fakty i dane na temat zwierząt, które zjadamy, 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Bozso B., Vorkapic V., Davidova K., Tiik J.M., Vainsalu P., Makaroff N., Mathieu A., Szymalski W., Kassenberg A., Kvac B., Zavodnik T., Howell D., Marquez A., Wdrażanie mechanizmu podziału wysiłku redukcyjnego (ESR) na poziomie krajowym – rekomendacje z projektu UNIFY (wersja polska), 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Świerkula E., Podręcznik w zakresie gospodarki wodnej o obiegu zamkniętym i wykorzystywania wody w miastach. Streszczenie, 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Vardakoulias O., Jost Ch., Kuhar M., Sillak S., Zavodnik T., Szymalski W., Donsz-Kovacs T., Mauricio B., Wkład funduszy unijnych w ambitne KPEiK, 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Mascolo F., Bozso B., Gunduzyeli E., Vardakoulis O., Kuhar M., Davidowa K., Belusa D., Vainsalu P., Tiik J.M., Makaroff N., Guerin O., Victor Z., Howell D., Marquez A., Mathieu A., Kassenberg A., Szymalski W., Mauricio B., Zavodnik T., Krajowe Plany Energii i Klimatu – podsumowanie i spojrzenie w przyszłość (wersja polska), 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Roginer O. (ed.), Mindekova T., Bart I., Csernus D., Kassenberg A., Gavalcova A., Oravcova V., Lokalna Polityka Klimatyczna – poradnik dla gmin i powiatów, Szymalski W. (red.), Filip R., Kassenberg A., Świerkula E., Wielądek K., Decarbonisation and just transition – experiences of the V4 countries, 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Szymalski W., Jak przedsiębiorstwa mogą lepiej liczyć ślad węglowy? – wstęp do dyskusji, 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Szymalski W., Kassenberg A., Stainforth T., Implementing the European Green Deal at local level: Lessons on the role of cities in Poland in planning climate policy. Mitigation, Adaptation, and Just Transition, 2021; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2021/

Szymalski W. (red.), Bringing European transport policies on the climate neutrality track: Assessment of and recommendation on members states and EU transport policies, 2021; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2021/

Kassenberg A., Szymalski W., Jak wybrane kraje UE zamierzają dążyć do uzyskania neutralności klimatycznej w roku 2050, 2021. Ciasnocha M., Szymalski W., Rolnictwo neutralne dla klimatu w Europie i Polsce 2050, 2021; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2021/

Szymalski W., Czego potrzebuje transport na drodze do neutralności klimatycznej?, 2021. Bogusz A., Liszka S., Twardowski J., Szymalski W., Ubóstwo energetyczne w transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie, 2021; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2021/

Szymalski W., Wyzwania w zakresie ochrony środowiska i klimatu na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, 2021; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2021/

Sahin G., Ugryn K., Mascolo F., Mackaill-Hill H., Kuhar M., Vorkapić V., Jungwirth T., Jõgeva M., Väinsalu P., Botar A., Donsz-Kovacs T., Kassenberg A., Szymalski W., Maurício B., Zavodnik T., Howell D., Márquez A., Odpowiednie Planowanie Długoterminowe: znaczenie krajowych strategii długoterminowych w osiągnięciu neutralności klimatycznej w Europie, 2021; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2021/

Sahin G.,Ugryn K., Mascolo F., Jungwirth T., Jõgeva M., Botar A., Donsz-Kovacs T., Szymalski W., Zavodnik T., konsultacja: Marekova D., Długoterminowe planowanie klimatyczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, 2021; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2021/

Wielądek K., Filip R., Świerkula E., Jak postępować podczas ekstremalnych zjawisk pogodowych, 2022; https://www.pine.org.pl/publikacje-w-roku-2022/

Schneider M., Froggatt A., Redakcja polska: Kassenberg A., Trzaskowski P., Raport o stanie światowego przemysłu jądrowego 2019 – wybór fragmentów, 2019; https://www.pine.org.pl/publikacje-rok-2019/

Szymalski W., Fundusze unijne można wydać lepiej (broszura), 2020; https://www.pine.org.pl/publikacje-rok-2020/

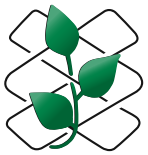
Szymalski W., Długoterminowa strategia niskoemisyjna kluczem do ożywienia gospodarki, 2020; https://www.pine.org.pl/publikacje-rok-2020/

Szymalski W., Krajowe Plany Energii i Klimatu dalekie od celu, 2020; https://www.pine.org.pl/publikacje-rok-2020/

Derski B., Zasuń R., Czy zasadny jest rozwój energetyki jądrowej w Polsce? Szymalski W. (red.) 100 lat ochrony środowiska w Polsce, 2020; https://www.pine.org.pl/publikacje-rok-2020/

Kryszyńska H., Maciejewicz P., Turystyka wiejska – środkowo-zachodnia Polska, 2020; https://www.pine.org.pl/publikacje-rok-2020/

Kryszyńska H., Maciejewicz P., Turystyka wiejska – południowo-wschodnia Polska, w Szymalski W., Droga do szkoły a jakość powietrza, 2020; https://www.pine.org.pl/publikacje-rok-2020/



INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju,

ul. Ludwika Nabielaka 15 lok. 6, Warszawa

www.pine.org.pl, www.chronmyklimat.pl