



# Możliwość wdrożenia instrumentami polityki miejskiej celu krajowego efektywności energetycznej

Dr inż. arch. Marta Skiba, Zakład Architektury i Urbanistyki,  
Uniwersytet Zielonogórski

## 1. Wprowadzenie

Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. 2011.94.551) określa w art. 4 ust. 1 krajowy cel w zakresie oszczędnego gospodarowania energią do 2016 roku w ilości nie mniejszej niż 9% średniego krajowego zużycia tej energii w roku, przy uśrednieniu z lat 2001–2005.

Brakuje jednak rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy, w którym określone byłyby konkretne parametry i wskaźniki mierzalne dla osiągnięcia tego celu. Brakuje także wykonawcy, który odpowiadałby za wprowadzenie i zrealizowanie celu oraz konsekwencji za niewykonanie go. Brakuje także powiązania celu z nowo wprowadzonym, ustawą z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne art. 19, ust. 1 (Dz. U. 2006.89.625 tekst jedn. z późn. zm.), dokumentem gminnym – projektem założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który określa założenia strategiczne polityki energetycznej. Samo nałożenie na gminy zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 2006.89.625 tekst jedn. z późn. zm.), obowiązku wykonania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe nie skutkuje wykonaniem krajowego celu w zakresie oszczędnego gospodarowania energią. Wykonanie założonego

celu krajowego do 2016 roku oszczędności energii finalnej w ilości nie mniejszej niż 9% średniego krajowego zużycia energii w ciągu roku, wymusza zmniejszenie w gminach zużycia energii mniej więcej o 2% rocznie. Obecnie prowadzone prace remontowe i termomodernizacyjne nie umożliwiają osiągnięcia poziomu tych oszczędności, zwłaszcza, że rozwój miast i coroczny wzrost powierzchni użytkowej mieszkań powoduje wzrost zużycia energii o ponad 1%. Ponadto wzrost zamożności społeczeństwa powoduje wzrost ilości domowych urządzeń – odborników energii. Pomimo konieczności etykietowania urządzeń, do tej pory nie udało się uchwalić ustawy. Istnieje, co prawda projekt założeń do projektu ustawy o etykietowaniu energetycznym produktów zużywających energię, a także mających wpływ na jej zużycie, który stanowi wypełnienie przepisów dyrektywy 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcji, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią. Celem dyrektywy 2010/30/UE jest rozszerzenie etykietowania ograniczonego dotychczas jedynie do urządzeń gospodarstwa domowego na wszystkie produkty mające związek z energią, zwane dalej „produktami”, któ-

rych stosowanie lub instalacja oferuje znaczny potencjał oszczędności energii (z wyłączeniem środków transportu).

## 2. Dokumenty planistyczne polityki energetycznej gminy

Planowanie gospodarki energetycznej w gminie nie powinno być traktowane jedynie jako obowiązek ustawowy (Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. 2006.89.625 tekst jedn. z późn. zm.) oraz ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001.142.1591 tekst jedn. z późn. zm.)), według którego planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe należy do zadań własnych gminy. Zrównoważony system energetyczny oparty na paliwach przyjaznych środowisku wpływa nie tylko na bezpieczeństwo energetyczne, ale i na lokalny rozwój gospodarczy.

Prawo energetyczne przewiduje dwa rodzaje dokumentów planistycznych:

- 1) Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe,
- 2) Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – opracowywany tylko w przypadku, jeśli plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń.



Oba dokumenty powinny być zgodne z założeniami polityki energetycznej Państwa, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub ustaleniami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przez co spełniać też wymogi ochrony środowiska. Projekt „Założeń do planu zaopatrzenia” może być sporządzany zarówno dla obszaru całej gminy, jak i jej części. Obowiązujące przepisy nie określają, na jaki okres założenia powinny być sporządzane. Logicznym byłoby zharmonizowanie ich z okresem obowiązywania planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych zaopatrujących gminę w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla których minimalnym okresem są trzy lata.

2) ustawa z 15 kwietnia 2011 r., o efektywności energetycznej (Dz. U. 2011.94.551), natomiast dostarczanie mediów (w tym ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych) odpowiada, zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001.142.1591 tekst jedn. z późn. zm.), art. 7 ust. 1 pkt 3 – gmina w ramach zadań własnych. Energetyczny program strategiczny gminy, jakim ma być „Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”, określony jest obowiązkiem uchwalenia przez gminę w ustawie z 10 kwietnia 1997 Prawo energetyczne (Dz. U. 2006.89.625 tekst jedn. z późn. zm.) art. 19 ust. 1, do 8 stycznia 2012 r. Brakuje jednak aktów

wych itp., które ponoszą później wszyscy użytkownicy. Nałożony art. 19 ust.1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r., Prawo energetyczne (Dz. U. 2006.89.625 tekst jedn. z późn. zm.) obowiązek utworzenia projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, może zostać martwy, gdyż gmina nie ma na ten rozwój bezpośredniego wpływu. Nie bardzo jest też znany cel i możliwy skutek uchwalenia tego dokumentu. Czy będzie nim pokazanie kosztów rozwoju sieci dystrybucyjnych, inwestycji amortyzacyjnych lub unowocześniających i poprawiających opłacalności przedsięwzięć? Dla gminy interesującymi informacjami będą opcje możliwego rozwoju, szczegóły techniczne choćby kablowania, przebiegu linii, sposobu realizacji – współrealizacja np. tuneli technicznych). Nie bardzo jednak wiadomo czy przekazywanie takich informacji będzie interesowało przedsiębiorstwa energetyczne. W ustawie wyznaczono zasadę dobrej woli w udostępnianiu informacji przez zakłady energetyczne.

Jednym z ważniejszych powodów, dla którego gminy nie podejmują niezbędnych działań w zakresie planowania energetycznego na swoim terenie, jest dość ogólny charakter zobowiązania (art. 19 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r., Prawo energetyczne (Dz. U. 2006.89.625 tekst jedn. z późn. zm.) bez podania terminów wykonalności oraz sankcji za niewykonanie go. Gminom brakuje również doświadczenia w tworzeniu lokalnego ładu energetycznego opartego na racjonalizacji użytkowania i wykorzystania lokalnych zasobów energetycznych.

Ważnym byłoby także powiązanie tego dokumentu z dokumentami planowania przestrzennego w gminie. Te jednak są mało elastyczne, gdyż wykonuje się je rzadko i najczęściej nie odpowiadają zasadzie oszczędności przestrzennej. Z założenia zakładają rozwój przestrzenny wielokie-



**Rys. 1.** Zadania gospodarki energetycznej gminy. Źródło: autor

Zadania i rolę gospodarki energetycznej gminy można określić następującymi kryteriami: prawnymi, gospodarczymi, energetycznymi, ekologicznymi, społecznymi i finansowymi.

Gospodarowanie energią regulują przede wszystkim dwie ustawy:

1) ustawa z 10 kwietnia 1997 r., Prawo energetyczne (Dz. U. 2006.89.625 z późn. zm.)

wykonawczych, w których określone będą sposoby jego realizacji. Obecnie takie dokumenty są zlecone do zakładów energetycznych. Gmina nie ma bezpośredniego wpływu na swój rozwój w odniesieniu do gospodarowania energią. Nie tworzy się bilansu dla poszczególnych obszarów gminy, nie określa się także realnych kosztów rozwoju sieci energetycznych, gazo-



runkowy, często nieuzasadniony względami oszczędności w odniesieniu do infrastruktury technicznej. Tu także brakuje przepisów legislacyjnych racjonalizujących i oszczędzających przestrzeń nieurbanizowaną. Brakuje powiązania z ustawami działowymi: energią, wodą i kanalizacją, drogami, ochroną środowiska.

Zgodnie z ustawą – Prawo energetyczne w „Założeniach do planu zaopatrzenia” powinny znaleźć się następujące zagadnienia:

1. ocena aktualnego stanu i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe;
2. przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych;
3. możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych asobów paliw i energii z uwzględnieniem skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych;
4. zakres współpracy z innymi gminami.

Przygotowanie przez gminy własnej lokalnej polityki energetycznej może przynieść jej wymierne korzyści (również ekonomiczne), np.:

- obowiązek zapewnienia realizacji i finansowania budowy i rozbudowy sieci przez przedsiębiorstwa energetyczne;
  - korzystniejsze stawki opłat za przyłączenie odbiorców do sieci.
- Wynika to z faktu, że gmina na swoim terenie występuje w charakterze regulatora ładu energetycznego, a także odbiorcy energii dostarczanej do obiektów komunalnych, pełni też rolę inwestora dla obiektów użyteczności publicznej, który ubiega się o przyłączenie do sieci ciepłnej, elektroenergetycznej i gazowej.

Interes gminy nie jest tożsamy z interesem przedsiębiorstwa obrotu energią, które z założenia nastawione jest na zysk. Zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie

gminnym art. 7 ust. 1 (Dz. U. 01.142.1591 tekst jedn. z późn. zm.) zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 3a) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 18) promocji gminy.

Zatem widać, że brakuje spójności pomiędzy bardzo szerokim i prospołecznym działaniem gminy, a interesem i zyskiem przedsiębiorstw energetycznych, które w razie nieopłacenia rachunków, za wciąż drożące media (w tym prąd, gaz i ciepło) przez mieszkań-

ców gminy, odcinają dopływ i nie zajmują się m.in. społeczeństwem wykluczonym, kobietami w ciąży czy osobami na zasiłku itp.

Gmina odpowiada natomiast nie tylko za aspekt ekonomiczny, czyli wykorzystanie terenów i zasobów infrastruktury technicznej, podtrzymanie funkcjonowania obiektów zabytkowych, uruchomienie kapitału społecznego, ale także za system wartości etycznych: wsparcie dla wykluczonych i eliminację poczucia marginalizacji, frustracji i agresji.

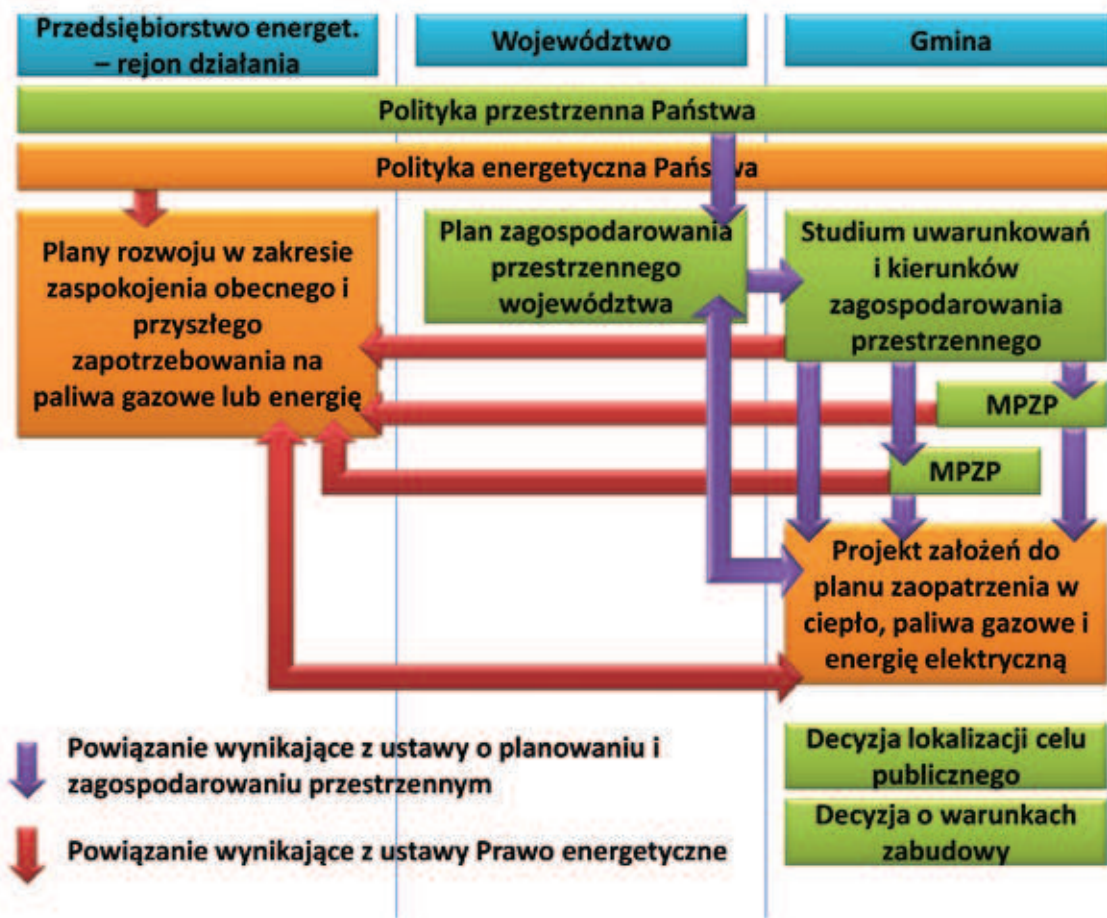
### 3. Strategia energetyczna

Polityka energetyczna województwa jest prowadzona zgodnie z art. 17 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 2006.89.625 tekst jedn. z późn. zm.) przez samorząd województwa, w zakresie określonym art. 19 ust. 5 tej samej ustawy, wg którego samorząd województwa opiniuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przygotowany przez gminy i bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa oraz koordynuje współpracę z innymi gminami. Nie prowadzi jednak polityki restrykcyjnej, gdyż w przypadku stwierdzenia niezgodności, nic się nie powinno dziać. Nie został również określony dokładny zakres koordynacji polityki energetycznej z innymi gminami. Ponadto, jak widać na poniższym schemacie ustawowe powiązanie dokumentów nie jest pełne. Plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, jak projekt założeń do planu zaopatrzenia wykonywany przez gminę, nie uwzględnia wydawanych bardzo często decyzji lokalizacyjnych, nie są one też zgodne z dokumentami strategicznego planowania w gminie.

### 4. Wnioski

W zgodzie z art. 19 ust. 1, obowiązującej ustawy z 10 kwietnia





Rys. 2. Schemat powiązań wybranych dokumentów polityki przestrzennej i energetycznej. Źródło: autor

1997 r. Prawo Energetyczne (Dz. U. 2006.89.625, tekst jedn. z późn. zm.) gminy opracowują dokument energetyczny – projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, który powinien być powiązany z gminnym dokumentem planistycznym, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określającym politykę przestrzenną. Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe sporządzany przez wójta, burmistrza lub prezydenta powinien zawierać – prócz oceny stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – dokładne wyliczenia wraz z możliwością osiągnięcia oszczędności energetycznych w kolejnych latach.

Ponadto cel krajowy określony w art. 4 ust. 1 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. 2011.94.551) nie został zaimplementowany do pozostałych gminnych dokumentów określających jej politykę, także energetyczną. Obecnie brakuje jednolitych mierzalnych wskaźników i parametrów powiązanych z dokumentami planistycznymi – wyrażającymi politykę przestrzenną gminy, a umożliwiających przewidywany rozwój gmin. Obecne dokumenty planistyczne, chociaż są zgodne z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. 2004.118.1233) i Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003.164.1587), nie odnoszą się do bilansu powierzchni zabudowy netto, ani nie podają bilansu dla inwentaryzacji stanu istniejącego. Nie można zatem na ich podstawie szacować wzrostu ani zmniejszenia zużycia końcowej energii w gminach. Ponadto dane geodezyjne z systemu GIS oraz z ewidencji gruntów i zabudowy, którymi dysponują gminy, są danymi brutto i są nieporównywalne z danymi GUS, które zawierają dane deklarowane netto. Różnica w jednych i drugich danych sięga ponad 100%.