

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN BUILDING ENERGY SECURITY FOR THE LOCAL COMMUNITY

ZADANIA SAMORZĄDU GMINNEGO W BUDOWANIU BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ

Paweł Adam Borek ^{A-F}

Faculty of Economic Sciences, Department of National Security, John Paul II University in Biała Podlaska,
Poland

Wydział Nauk Ekonomicznych, Zakład Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Bialska im. Jana Pawła II,
Polska

Borek, P. A. (2026). The role of local government in building energy security for the local community / Zadania samorządu gminnego w budowaniu bezpieczeństwa energetycznego społeczności lokalnej. *Social Dissertations / Rozprawy Społeczne*, 20(1), 222-233. <https://doi.org/10.29316/rs/231177>

Authors' contribution /
Wkład autorów:

- A. Study design /
Zaplanowanie badań
- B. Data collection /
Zebranie danych
- C. Data analysis /
Dane – analiza
i statystyki
- D. Data interpretation /
Interpretacja danych
- E. Preparation of manu-
script /
Przygotowanie artykułu
- F. Literature analysis /
Wyszukiwanie i analiza
literatury
- G. Funds collection /
Zebranie funduszy

Tables / Tabele: 0

Figures / Ryciny: 0

References / Literatura: 21

Submitted / Otrzymano:

2026-02-23

Accepted / Zaakceptowano:

2026-08-17

Abstract: Municipalities play a significant role in shaping local energy security. The state of local energy security, understood as the ability to meet energy needs at the local level, is one of the key elements of a country's energy security. However, municipalities do not sufficiently fulfill their statutory obligations regarding the provision of electricity and natural gas. The purpose of this article is to present the most important tasks of municipalities in the area of energy security at the local level and the possibilities for counteracting potential threats to it.

Materials and methods: The study employed a critical analysis and synthesis of the relevant literature, as well as an analysis of current legal regulations concerning the tasks and competencies of municipalities in the area of energy security. An analysis of strategic and planning documents related to the local supply of electricity, gaseous fuels, and heat was also conducted. The analysis identified the core responsibilities of municipal governments and assessed the extent to which they are fulfilled in the context of ensuring local energy security.

Results: The analysis showed that municipal governments play a significant role in ensuring local energy security, particularly through planning and organizing energy supply and taking measures to mitigate potential risks. Current legal regulations define the scope of municipal responsibilities in a way that enables the fulfillment of basic obligations in this area. At the same time, it was found that the practical implementation of these tasks varies, and some municipalities do not fully utilize the available legal and organizational instruments. These limitations may affect the level of local energy security, particularly in situations of energy supply disruptions or the occurrence of other non-military threats.

Conclusions: The responsibility for shaping local energy security rests largely with local governments. Their tasks and obligations in this regard have been sufficiently defined, and the applicable legal regulations allow for their effective implementation. On the other hand, many municipalities do not fully comply with their statutory obligations, thereby creating threats to the energy security of their residents.

Keywords: energy security, economic security, non-military threats, energy supply, renewable energy

Adres korespondencyjny: Paweł Adam Borek, Wydział Nauk Ekonomicznych, Zakład Bezpieczeństwa Narodowego, Akademia Bialska im. Jana Pawła II, ul. Sidorska 95/97, 21-500 Biała Podlaska, Polska; email: pabor@o2.pl ORCID: 0009-0001-9545-7956

Copyright: © 2026 Paweł Adam Borek



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0).

Streszczenie: Gminy pełnią istotną funkcję w kształtowaniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Stan lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, rozumiany jako zdolność do zaspokojenia potrzeb energetycznych na szczeblu lokalnym, jest jednym z istotnych elementów bezpieczeństwa energetycznego państwa. Gminy jednak w niewystarczającym zakresie realizują swoje ustawowe obowiązki dotyczące zapewnienia dostaw energii elektrycznej i paliw gazowych. Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych zadań gminy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego na poziomie lokalnym oraz możliwości przeciwdziałania potencjalnym jego zagrożeniom.

Materiały i metody: W badaniu zastosowano analizę krytyczną i syntezę literatury przedmiotu oraz analizę obowiązujących regulacji prawnych dotyczących zadań i kompetencji gmin w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Wykorzystano również analizę dokumentów strategicznych i planistycznych odnoszących się do lokalnego zaopatrzenia w energię elektryczną, paliwa gazowe i ciepło. Przeprowadzona analiza pozwoliła na identyfikację podstawowych zadań samorządu gminnego oraz ocenę stopnia ich realizacji w kontekście zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Wyniki: Przeprowadzona analiza wykazała, że samorząd gminny odgrywa istotną rolę w zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności poprzez planowanie i organizowanie zaopatrzenia w energię oraz podejmowanie działań służących ograniczaniu potencjalnych zagrożeń. Obowiązujące regulacje prawne określają zakres zadań gmin w sposób umożliwiający realizację podstawowych obowiązków w tym obszarze. Jednocześnie stwierdzono, że praktyczna realizacja tych zadań jest zróżnicowana, a część gmin nie wykorzystuje w pełni dostępnych instrumentów prawnych i organizacyjnych. Ograniczenia te mogą wpływać na poziom lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, szczególnie w sytuacjach zakłóceń dostaw energii lub wystąpienia innych zagrożeń niemilitarnych.

Wnioski: Kształtowanie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego spoczywa w znacznej mierze na samorządzie terytorialnym. Jego zadania i obowiązki w tym zakresie zostały wystarczająco zdefiniowane, a obowiązujące regulacje prawne pozwalają na ich efektywną realizację. Z drugiej strony wiele gmin nie wywiązuje się w pełni ze swoich ustawowych obowiązków, powodując tym samym powstawanie zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego mieszkańców.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo ekonomiczne, zagrożenia niemilitarne, zaopatrzenie w energię, energia odnawialna

Bezpieczeństwo energetyczne państwa

Bezpieczeństwo to jedna z najpilniejszych potrzeb człowieka, a w konsekwencji także państwa. Bezpieczeństwo jest zarówno stanem, jak i procesem, co skłania do konkluzji, że człowiek nigdy nie będzie mógł czuć się w pełni bezpiecznie. Co za tym idzie – gwarancja bezpieczeństwa obywateli to kluczowy obowiązek państwa od zarania jego dziejów.

Polska konstytucja, jako ustawa zasadnicza, określa wiele rodzajów bezpieczeństwa, w tym m.in. bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Szczególnie istotny w tym aspekcie jest artykuł 5: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5). Realizacją powyższych zadań zajmują się władze centralne oraz samorządowe.

Niezmiernie istotnym elementem bezpieczeństwa państwa jest jego bezpieczeństwo ekonomiczne. Jest to pojęcie wielowątkowe, warunkowane poziomem rozwoju narzędzi gospodarczo-prawnych, pozwalających na stabilny rozwój systemu. Bezpieczeństwo ekonomiczne jest więc ogółem uwarunkowań i podmiotów oficjalnych i nieoficjalnych, które chronią system gospodarczy państwa oraz jego potencjał ekonomiczny. Ma ono aspekt zarówno ogólnogospodarczy, jak i indywidualny, zewnętrzny oraz wewnętrzny (Derkacz, 2025). Równocześnie bezpieczeństwo ekonomiczne stanowi umiejętność konsekwentnego zaspokajania swoich podstawowych potrzeb i kontrolowania codziennych wydatków. Oznacza także zdolność do podejmowania właściwych ekonomicznych wyborów oraz odczuwania satysfakcji, spełnienia i bezpieczeństwa w obszarze finansów osobistych (Derkacz, 2025).

Bezpieczeństwo ekonomiczne w ujęciu mikro jest subiektywne, ponieważ zależy wyłącznie od własnego poczucia stabilizacji i pewności dostępu do zasobów. Obywatele państwa najbezpieczniej ekonomicznie czują się w sytuacji wysokiej stabilności finansów publicznych, utrzymywania się stóp procentowych na poziomie nieprowadzącym do zubożenia oraz niskiego poziomu bezrobocia (Kosowski, Kułakowska, 2022).

Tego rodzaju poziom bezpieczeństwa jest stopniowalny, ponieważ nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy gospodarka danego kraju w pełni bezpiecznie się rozwija. Można jedynie nakreślić kierunek, w którym będzie podążać gospodarka państwa, aby osiągnąć zarówno bezpieczeństwo ekonomiczne, jak też zminimalizować potencjalne zagrożenia (Niedziółka, 2019).

Jedną z najważniejszych składowych bezpieczeństwa ekonomicznego jest w dzisiejszych czasach bezpieczeństwo energetyczne. Jego definicja uzależniona jest od wielu różnych czynników. W ustawie Prawo energetyczne pojęcie to zostało zdefiniowane następująco: „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zaopatrzenia na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska” (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, art. 3 pkt 16). Z kolei bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej to: „zdolność systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię” (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne). Zawarte w powyższym dokumencie określenie bezpieczeństwa energetycznego obejmuje zatem następujące elementy: ekologiczny, ekonomiczny oraz geostrategiczny. Do uwarunkowań ekonomicznych należą m.in.: poziom cen energii i paliw, struktura światowego bilansu energetycznego oraz zależność pomiędzy zużyciem energii a wzrostem gospodarczym kraju. Do realiów geostrategicznych należy przede wszystkim międzynarodowa rywalizacja o osiągalność zasobów energetycznych, zaplecze techniczne i zabezpieczenie dostaw, w tym wszczynane z powodu powyższych dążeń konflikty zbrojne.

Z kolei „Słownik regulacji i regulatora” (URE, b.d.) bezpieczeństwo energetyczne definiuje jako kondycję gospodarki sprzyjającą realizacji obecnych oraz przyszłościowych potrzeb konsumentów na paliwa i energię – technicznie oraz ekonomicznie uzasadnione, z zapewnieniem ciągłości dostaw oraz właściwych wskaźników jakościowych oraz uwarunkowań ochrony środowiska, po społecznie akceptowanych cenach (URE, b.d.). Energetyczna stabilizacja zależna jest zatem od wielu elementów, takich jak m.in.: potencjału źródeł energii, technicznego stanu systemu zaopatrzenia, magazynowania paliw, a także promowania przez państwo zasad działań rynkowych. Rozwojowi bezpieczeństwa energetycznego pomaga też budowanie konkurencyjności, optymalizacji poboru energii, usprawnienia skuteczności jej generowania, dystrybucji, eksploatacji oraz ewolucji wykorzystania państwowych źródeł energii (Koczan, Alkan, 2022).

Natomiast według dokumentu „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.” bezpieczeństwo energetyczne państwa oznacza obecne i przyszłe zabezpieczenie potrzeb konsumentów na paliwa i energię metodą technicznie i ekonomicznie umotywowaną, z jednoczesnym zagwarantowaniem kryteriów ochrony środowiska. Co za tym idzie stanowi to współczesne, jak i przyszłościowe zapewnienie bezpieczeństwa dostaw surowców, wytwarzania, przesyłu oraz dystrybucji energii – czyli pełnego łańcucha energetycznego (MKiŚ, 2021).

W kontekście ekonomicznym bezpieczeństwo energetyczne można określić jako dostępność źródeł energii w każdym czasie, które pochodzą z różnych źródeł, według zapotrzebowania na

energię z tych źródeł, jak również we właściwych ilościach, zapewniających pożądaną popyt. Nieodczynnym czynnikiem bezpieczeństwa energetycznego są także ceny, pozwalające na swobodne zużycie energii przez odbiorców (Żukrowska, 2011). Powyższa definicja uwzględnia zarówno aspekty podażowe oraz popytowe, ujmując bezpieczeństwo energetyczne w kategoriach stanu, bez rozważania roli podmiotów, które mogą na ten proces wpływać poprzez swoje decyzje (Zajączkowska, 2020).

Inne spojrzenie cechuje także tworzenie strategii w obszarach polityk publicznych, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa. W tym kontekście zagadnienie to inaczej będzie definiowane przez politologów, a inaczej spojrzą na nie ekonomiści (Molo, 2017). Biorąc pod uwagę jedynie kwestie ekonomiczne warto ponownie uwzględnić tu kluczowy element, czyli cenę, jej poziom oraz czynniki, które mają na nią wpływ.

Nie możemy jednak mówić tu o jednej, holistycznej definicji bezpieczeństwa energetycznego, gdyż jego perspektywa uzależniona jest od odbioru podmiotu, biorącego udział w światowym rynku energetycznym. Pojęcie to jest bowiem inaczej widziane w wymiarze krótkoterminowym, inaczej zaś w perspektywie długookresowej (zmiana cen surowców lub wyczerpywanie się globalnych zasobów).

Ważne znaczenie w powyższych rozważaniach ma również przynależność do grupy krajów eksporterów lub grupy państw importerów określonych surowców energetycznych. Dla tych pierwszych, niejednokrotnie jednocześnie będących producentami nośników energii, bezpieczeństwo energetyczne będzie stałym zapotrzebowaniem na energię oraz paliwa, i ich sprzedaż w odpowiedniej cenie – w perspektywie długoterminowej. Z kolei dla importerów bezpieczeństwo energetyczne będzie czymś zupełnie innym. Będą to przede wszystkim działania danego kraju skoncentrowane na działaniach nieodczynnych ku zapewnieniu bieżących oraz przyszłych potrzeb surowcowych, umożliwiających zwłaszcza rozwój gospodarczy. W definicji bezpieczeństwa energetycznego mamy więc ujęte obszary zarządzania popytem i podażą energii oraz zarządzaniem potrzebami energetycznymi podmiotów, tak, żeby zagwarantować im ciągłość dostaw paliw i energii (Kochanek, 2021).

Nie sposób również nie wspomnieć o zastosowaniu nowych technologii oraz aktywnym uczestnictwie w inicjatywach międzynarodowych, związanych z energetyką. W działaniach tych Polska winna dążyć do uwzględnienia w przygotowywanych rozwiązaniach UE specyfiki gospodarki naszego kraju, zwłaszcza zaś posiadanej bazy paliwowej (Dobroczyńska, Juchniewicz, 2003). Bezpieczeństwo energetyczne jest zatem nieodłącznym elementem bezpieczeństwa narodowego państwa i znacząco oddziałuje na prowadzoną politykę w wymiarze współpracy globalnej. Jeżeli zaś chodzi o będące głównym tematem artykułu bezpieczeństwo energetyczne w ujęciu lokalnym, to jest ono postrzegane jako możliwość zaspokojenia potrzeb energetycznych lokalnych społeczności, w tym mieszkańców gminy.

Główne cele strategii energetycznej państwa

Głównym celem strategii energetycznej państwa jest gwarancja bezpieczeństwa energetycznego państwa, wzrost atrakcyjności gospodarki i jej skuteczności energetycznej, a zarazem ochrony środowiska (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, art. 13). Co za tym idzie, intencją strategii energetycznej państwa jest zagwarantowanie bezpieczeństwa

energetycznego, z równoczesnym zapewnieniem atrakcyjności systemu gospodarczego, efektywności energetycznej oraz regresji wpływu sektora energii na środowisko naturalne – z najkorzystniejszą eksploatacją zasobów własnych. Bezpieczeństwo energetyczne jest zatem kluczowym modułem powyższego celu (MAP, 2019).

Zaspokojenie popytu na energię jest jednym z podstawowych składników bezpieczeństwa energetycznego państwa. Duża skuteczność pozyskiwania oraz zastosowania surowca oddziałuje bowiem na racjonalniejsze jego spożytkowanie. Efektywność pozyskiwania surowców ma także bezpośredni wpływ na koszty produkcji energii, co z kolei ma wpływ na atrakcyjność systemu gospodarczego kraju (MKiŚ, 2021).

Założenia polityki energetycznej państwa są zatem konstruowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Skupiają się zwłaszcza na: ewaluacji sytuacji w branży energetycznej, kluczowych obszarach działalności państwa na tym polu, prognozach na przyszłość, w tym prognozowania zmian bilansu paliwowo-energetycznego (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, art. 15).

Celem zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego niezbędne jest unowocześnienie, zachowanie, właściwa konserwacja oraz rozwój infrastruktury produkcyjnej i systemowej (przesyłu i dystrybucji), jak też odpowiednia cybernetyczna ochrona systemów. Zapewnienie właściwej kondycji technicznej oraz przepustowości infrastruktury sieciowej sprzyja zwiększaniu atrakcyjności całego systemu gospodarczego państwa. Powyższe elementy warunkują także obręb wpływu branży energetycznej na środowisko naturalne (Widuch, 2024).

Zabezpieczenie energetyczne kraju w znacznej mierze jest uzależnione także od stanu i rozwoju bazy technicznej, dzięki której ciepło, paliwa gazowe i energia elektryczna są dystrybuowane konsumentom. Tereny Polski niestety dość mocno różnią się od siebie pod względem rozwoju tego typu infrastruktury. Poza regionami, gdzie elektroenergetyczne, ciepłownicze i gazownicze sieci dystrybucyjne są bardzo dobrze rozwinięte (przeważnie w miastach), istnieją także regiony o niskim stopniu urbanizacji (głównie obszary wiejskie), gdzie rozwój tych sieci pozostawia wiele do życzenia (NIK, 2020).

Zadania gminy w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego

Organy samorządu terytorialnego pełnią niezmiernie istotną rolę w procesie budowania bezpieczeństwa energetycznego. Jako organy władzy publicznej, działają one w celu zaspokojenia potrzeb lokalnych społeczności. Przekazanie przez władze centralne części kompetencji w tym obszarze jest konsekwencją zasad autonomii, samodzielności, subsydiarności, oraz decentralizacji mechanizmów zarządzania państwem. We współczesnych warunkach prawno-instytucjonalno-organizacyjnych samorządy istotnie wpływają na lokalną politykę energetyczną, bezpieczeństwo energetyczne państwa i mieszkańców gminy. Władze centralne odpowiadają za kreowanie krajowej polityki energetycznej, podporządkowanie jej konkretnych zadań oraz określanie zgodnych z nią kierunków rozwoju.

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 164 ust. 1), co sprawia, że to do niej należy podejmowanie działań o charakterze lokalnym, niezastrzeżonym dla władz powiatowych i wojewódzkich. Podstawy prawne określające działania jednostek samorządu terytorialnego zawierają

ustawy, które jako właściwą do wykonywania dedykowanych zadań w zakresie bezpieczeństwa energetycznego wskazują gminę. Jako pierwsze wskazywane są zadania o charakterze obowiązkowym, koncentrujące się na organizowaniu zaopatrzenia w nośniki energetyczne, czyli określeniu polityki rozbudowy sieci energetycznych, a także ukazaniu różnych wariantów nośników energii, które staną się podstawowymi dla mieszkańców gminy. Działania te obejmują również organizację zaopatrzenia w sytuacji niemożności implementacji tego zadania przez inne jednostki. Do tego typu inicjatyw można zaliczyć m.in. strategię i dotowanie oświetlenia ulic, placów oraz publicznych dróg położonych na obszarze gminy. Wynika więc z tego, iż zadaniem własnym samorządu gminnego jest zaopatrzenie lokalnej społeczności w energię elektryczną, ciepło oraz gaz (Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 7). Gmina może też realizować projekty na zasadzie dobrowolności i uznaniowości, m.in. upowszechnianie i udział w działaniach promujących inwestycje w obszarze OZE.

Oczywiście gmina, jako jednostka zapewniająca potrzeby społeczności lokalnej, w pierwszym rzędzie winna jest wykonywać swoje cele dotyczące bezpieczeństwa energetycznego, a dopiero później uczestniczyć w realizacji polityki energetycznej państwa. Zadania te samorząd lokalny może realizować samodzielnie, wykorzystując do tego swoje aktywa finansowe oraz powołując samorządowy zakład budżetowy; tworząc odrębną spółkę prawną z udziałem gminy; albo zlecić wykonanie dedykowanych zadań osobom trzecim – w ramach zawartej umowy (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, art. 19).

Szczegółowo obowiązki jednostki samorządu terytorialnego w obszarze bezpieczeństwa energetycznego określa ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 roku. Według artykułu 18 obowiązki ustawowe samorządu lokalnego, dotyczące bezpieczeństwa energetycznego to m.in.:

- organizowanie i planowanie dostarczenia ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych na terenie gminy,
- planowanie oświetlenia miejsc publicznych oraz dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich,
- planowanie i koordynacja zadań zmierzających do racjonalizacji zużycia energii,
- promowanie działań pomniejszających zużycie energii na terenie gminy,
- ocenę potencjału wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych na obszarze gminy (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, art. 18).

Powyższe zadania wspólnota samorządowa realizuje według wytycznych strategii energetycznej kraju, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lub porozumień zamieszczonych w dokumentach dotyczących analizy warunków i możliwości zagospodarowania przestrzennego danej gminy. Zobowiązując zarządzającego gminą do stworzenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe Ustawa Prawo energetyczne określa możliwości użycia dostępnych nadmiarów źródeł energii i paliw – z zastosowaniem ciepła i energii elektrycznej powstałych w kogeneracji oraz z odnawialnych źródeł energii.

Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla samorządu gminnego przygotowuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Dokument ten jest szerokim opracowaniem, ponieważ dotyczy ciepła, paliw gazowych oraz energii elektrycznej. W odniesieniu tylko do energii elektrycznej plan dystrybucji określa zatem:

- ewaluację sytuacji aktualnej oraz prognozowanych zmian popytu na energię elektryczną,

- działania optymalizujące zużycie energii elektrycznej,
- perspektywy wykorzystania nadmiarów lokalnych źródeł energii i paliw, przy jednoczesnym uwzględnieniu energii elektrycznej i ciepła użytkowego powstających w OZE, jak również w kogeneracji,
- obszary współpracy z innymi samorządami gminnymi.

Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe jest następnie opiniowany przez samorząd województwa w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz co do zgodności z polityką energetyczną kraju. Powyższy dokument uchwała rada gminy, rozpatrując jednocześnie zastrzeżenia, uwagi i wnioski zgłoszone podczas wyłożenia projektu założeń do wglądu publicznego (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, art. 19).

Komplikacje występują wówczas, kiedy dobór dostawców systemów energetycznych nie gwarantuje dostatecznego wykonania koncepcji do projektu zaopatrzenia w energię elektryczną dla gminy. W takiej sytuacji prezydent miasta, burmistrz lub wójt opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części. Dokument ten opracowywany jest na podstawie uchwalonych przez radę tej gminy założeń i powinien być zgodny z uchwalonymi przez radę gminy uprzednio postulatami. W projekcie planu powinny być ujęte następujące punkty:

- propozycje wzrostu i unowocześnienia systemów dostaw w energię elektryczną, z uwzględnieniem racjonalności ekonomicznej,
- planowanie w obszarze spożytkowania OZE i wydajnej kogeneracji,
- przewidywane koszty wykonania zaproponowanych działań i podłoże ich finansowania,
- harmonogram realizacji poszczególnych zadań (Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, art. 20).

Istotnym czynnikiem warunkującym wykonywanie przez samorządy lokalne zadań ustawowych w obszarze dostaw paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła było zjawisko zaspokajania powyższych potrzeb tanimi, szkodzącymi środowisku oraz wysokoemisyjnymi nośnikami, głównie na terenach wiejskich. Według szacunków problem ten dotyczył blisko 15 mln obywateli (39% mieszkańców Polski) w latach 2018-2019, i był spowodowany głównie brakiem albo słabym rozwojem sieci ciepłowniczej lub gazowej oraz złym stanem sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej (NIK, 2020).

Dostosowując polskie prawo do wymagań Unii Europejskiej, samorząd lokalny jest więc zobowiązany działać na rzecz ekologii i klimatu, m.in. zmniejszając emisję dwutlenku węgla, czy budując elektrownie wytwarzające energię z odnawialnych źródeł. Gmina należy również do jednych z największych nabywców energii elektrycznej, a co za tym idzie jej obowiązkiem jest bezpieczna i przemyślana eksploatacja infrastruktury energetycznej. Jednostka samorządu terytorialnego powinna także promować racjonalność korzystania z energii wśród lokalnej społeczności oraz inicjować społeczną odpowiedzialność i postawy proekologiczne w jej pozyskiwaniu. Podsumowując powyższe rozważania, gmina pełni rolę użytkownika energii i jej wytwórcy, inwestora, lokalnego regulatora energetyki, oraz instytucji odpowiedzialnej za planowanie i finansowanie inwestycji energetycznych (Szyrski, 2017).

Zagadnień bezpieczeństwa energetycznego nie da się analizować w oderwaniu od potrzeb pojedynczych konsumentów i przedsiębiorstw. Potrzeby energetyczne społeczności lokalnej skupiają się zwłaszcza na zdobyciu gwarancji niezakłóconego użytkowania, ale też w miarę możliwości utrzymania stałych, niskich cen energii, jej prawidłowych dostaw, jak również prawa do wyboru sprzedawcy energii. Domeną bezpieczeństwa energetycznego jest też świadomość ekologiczno-energetyczna, która gdy jest zbyt niska będzie znacząco utrudniać wszelkie innowacje i inwestycje w systemie energetycznym (np. opór społeczny dotyczący OZE, zwłaszcza zaś energetyki wiatrowej i jądrowej). Również gospodarstwa domowe mogą wytwarzać i jednocześnie wykorzystywać energię do własnych potrzeb (działalność prosumencka) (Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, art. 2).

Warto w tym miejscu dodać, że potrzeby energetyczne dużych koncernów w znacznym stopniu są tożsame z potrzebami odbiorców. Natomiast dla średnich i małych przedsiębiorstw produkujących energię elektryczną bardzo istotne są możliwości dofinansowania lub dotacji z programów operacyjnych Unii Europejskiej oraz współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego.

Realizacja zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego przez JST – wybrane przykłady

Ocena procesu zaangażowania samorządów lokalnych ku stworzeniu i uchwaleniu gminnych planów dostaw paliw gazowych, ciepła i energii elektrycznej, wskazują na wysoce niedoskonały stan tychże działań (Dołęga, 2009). Jednostki samorządu terytorialnego nagminnie zwlekają bowiem z wykonaniem swych obowiązków ustawowych w powyższym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli w dokumencie „Lokalne bezpieczeństwo energetyczne” z 2020 r. dokonała wręcz miazdzącej oceny wielu gmin i miast w zakresie zapewnienia przez nie bezpieczeństwa energetycznego. Skontrolowane przez NIK jednostki samorządu gminnego nienależycie wypełniały własne zadania w obszarze zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz paliwa gazowe. Niewłaściwie planowano i organizowano zaopatrzenie w powyższe nośniki energii, ale też zaniechano lub działano wysoce nieskutecznie na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Powodowało to niewystarczający poziom lokalnego bezpieczeństwa energetycznego mieszkańców (NIK, 2020).

NIK ponadto stwierdził, że kontrolowane gminy nie opracowały w ogóle lub opracowały z dużym opóźnieniem „Założenia do Planu Zaopatrzenia”, a przyjęte założenia posiadały wady. Gminy nie prowadziły ponadto żadnych działań sprawdzających, czy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych zapewniają realizację „Założeń do...”. Ponadto nie dość, że dokumenty te nie zawsze uwzględniały cele i zadania określone w innych opracowanych strategiach gminy, to na dodatek w niektórych przypadkach były wręcz sprzeczne. Nie wyznaczono zadań, których wykonanie było niezbędne do zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie dostępności do sieci energetycznych.

Przykładowo, NIK w kontroli z 2019 roku negatywnie oceniła działania gminy miejskiej Białą Podlaską w zakresie zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, w okresie od 01.01.2015 do 30.06.2019 r. Miasto przez ponad 7 lat nie opracowało projektu „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”, ani programu ochrony środowiska. Nie przedłożono także Radzie Miasta Białą Podlaską stosownego dokumentu do uchwalenia. Wnioski z omawianej kontroli są druzgocące i dobitnie ukazują, że na poziomie lokalnym realizacja obowiązków ustawowych państwa często jest po prostu bagatelizowana, a prezydenci, burmistrzowie,

czy wójtowie „nie mają wiedzy na temat przyczyn nieprawidłowości” (NIK, 2020). Burmistrz gminy Pleszew (który w ogóle nie opracował projektu „Założeń do...”) wyjaśnił, że politykę dotyczącą zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe można było oprzeć na założeniach rozwoju gminy, określonych w studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wskazywał on także na wysoki koszt wykonania stosownych dokumentów (ok. 20 tys. zł), oraz fakt, że dokumenty nie będą wykorzystane do innych celów. Kontrola NIK wykazała jednak, że budżet gminy Pleszew w latach 2015-2018 kształtował się od 84 391 tys. zł w 2014 r. do 146 644,8 tys. zł w 2018 r. Zatem wydatek 20 tys. zł stanowił zaledwie od 0,02 do 0,01% jednorocznego budżetu gminy (NIK, 2020).

Z kolei zdaniem burmistrza Jędrzejowa nie było potrzeby opracowania aktualizacji „Założeń do Planu Zaopatrzenia”, gdyż założenia z 2006 r. zachowały swą aktualność. Kontrola NIK wykazała, że poza jednoznacznym wymogiem prawnym przyjęcia aktualizacji „Założeń do...” do 12 marca 2012 r., i aktualizowania ich co najmniej raz na trzy lata, istniały też przesłanki merytoryczne, wynikające bezpośrednio z warunków określonych w art. 19 ust. 3 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Przyjęte w 2006 r. „Założenia do...” nie spełniały wymogu aktualności, nie uwzględniały bowiem elementów wymaganych po kolejnych zmianach treści art. 19 ust. 3 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Nie określały m.in. możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej (NIK, 2020).

W Augustowie „Założenia do Planu Zaopatrzenia” Rada Miasta uchwaliła dopiero 26 listopada 2018 r., czyli aż po prawie siedmiu latach od upływu terminu ustawowego. Prace nad projektem rozpoczęto dopiero po trzech latach od upływu terminu na ich uchwalenie, co wyjaśniono brakiem środków na jego wykonanie. Natomiast przyjęcie dokumentu przez Radę Miejską nastąpiło po upływie prawie trzech lat od opracowania projektu. Władze gminy wyjaśniały to... licznymi zmianami organizacyjnymi i kadrowymi w urzędzie. „Założenia do...” z 2018 r. przyjęte przez miasto Augustów i tak nie zawierały informacji o lokalizacji istniejących w Augustowie systemach energetycznych oraz terenach, na których zgodnie z potrzebami rozwojowymi miasta następować będzie zmiana zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Burmistrz Augustowa wyjaśnił, że zawarcie w „Założeniach do...” informacji o lokalizacji istniejących w mieście systemów energetycznych oraz terenów, na których następować będzie zmiana zapotrzebowania na poszczególne nośniki energii, nie wynikało wprost z przepisów prawa (NIK, 2020).

W „Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Brodnica na lata 2015-2020 z Programem Ograniczenia Niskiej Emisji” założono monitoring działań, polegający na zbieraniu informacji o postępach realizacji zadań i ich efektach. Do danych zbieranych na jego potrzeby wliczono: termin realizacji planowanych zadań; jednostki realizujące; postępy prac; koszty poniesione na realizację zadań; osiągnięte rezultaty działań; napotkane przeszkody w realizacji zadania i ocenę skuteczności działań (w szczególności w jakim stopniu zrealizowano założenia). Pomimo upływu ponad czterech lat obowiązywania „Planu Gospodarki...” nie przeprowadzono żadnych zadań związanych z jego monitoringiem (NIK, 2020).

Gmina Kartusy przyjęła „Założenia do Planu Zaopatrzenia” w grudniu 2012 r., jednak przez siedem lat nie dokonała ich aktualizacji. Burmistrz tłumaczył, że nie dokonywano aktualizacji, gdyż nie doszło do katastrof, czy zakłóceń w działaniu systemów energetycznych oraz nie było interwencji mieszkańców i przedsiębiorców w zakresie odmów przyłączania do sieci. Wymagana aktualizacja jest jednak wymagana przez Ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne,

a nie jedynie w sytuacji krytycznych zdarzeń wymagających podjęcia nadzwyczajnych działań. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 2 Ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy co najmniej na okres 15 lat. Brak aktualizacji co najmniej raz na trzy lata powoduje, że „Założenia do Planu Zaopatrzenia” obejmują okres krótszy niż 15 lat, i nie spełniają ustawowego wymogu (NIK, 2020).

Problem ten został zauważony już przez władze centralne. W dokumencie „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.” wskazano m.in., że podstawową kwestią, pozwalającą na efektywną organizację polityki energetycznej na regionalnym poziomie będzie przeobrażenie istniejącego systemu projektowania pokrycia potrzeb na energię i paliwa w samorządach gminnych. Obecnie bowiem zaangażowanie gmin w wykonanie tego typu projektów w skali całego państwa jest dość małe, wskutek czego rozwój społeczny i gospodarczy danego regionu może zostać ograniczony. Natomiast wcześniejsze planowanie umożliwia zidentyfikować potrzeby oraz potencjał, co z w dalszej kolejności będzie podstawą do inicjowania dystrybucji energii elektrycznej, dostępu do gazu ziemnego, czy wreszcie budowy lub rozbudowy sieci ciepłowniczych. Rozwój tego ostatniego sektora ma wielkie znaczenie w ograniczaniu niskiej emisji, jak również zapobiega powstawaniu nowych źródeł emisji z powodu rozbudowy mieszkaniowego zaplecza technicznego. Z kolei ewolucja sieci dystrybucyjnej energii gazowej i elektrycznej ma duże znaczenie dla ograniczenia emisji z sektora bytowo-komunalnego. Jest to zarazem impuls do rozwoju gospodarki państwa. Tereny, posiadające takie uzbrojenie są o wiele bardziej atrakcyjne dla inwestorów niż te, do których sieć trzeba dopiero doprowadzić (MKiŚ, 2021).

Podsumowanie i wnioski

Bezpieczeństwo energetyczne jest fundamentem bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Wymaga to od rządu projektowania strategii, egzekwowania prawa oraz nadzorowania infrastruktury. Bezpieczeństwo energetyczne jest także strategicznym składnikiem bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, które definiowane jest jako stan zapewniający warunki gospodarcze niezbędne do przetrwania oraz dobrobytu społeczeństwa danego państwa. Dotyczy to także przetrwania i sprawnego funkcjonowania jego instytucji.

W Polsce notowany jest dosyć niski wskaźnik zależności energetycznej w porównaniu z innymi państwami Europy, co przekłada się bezpośrednio na wysoki poziom bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju. Główne czynniki, które mają ważny wpływ na to zagadnienie, to: wielkość i zróżnicowanie krajowej bazy paliwowej, stopień dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia (krajowych i zagranicznych) w surowce energetyczne, stan techniczny infrastruktury oraz formy jej własności, zdolności magazynowania paliw oraz rozwój krajowej i międzynarodowej polityki energetycznej.

Zdecentralizowany system zarządzania państwem powoduje, że zagadnieniami bezpieczeństwa energetycznego winno się zajmować również na poziomie lokalnym, co jest przede wszystkim zadaniem jednostek samorządu terytorialnego. Gminy mogą bowiem podejmować działania dodatkowe, fakultatywne, których skuteczność będzie o wiele większa niż gdyby były odgórnie nakazane przez władze centralne.

Jednakże kompleksowa i efektywna perspektywa wykonania przez gminy zadań z obszaru bezpieczeństwa energetycznego wymaga wzmocnienia roli gminnych planów zaopatrzenia w energię elektryczną, paliwa gazowe i ciepło, poprzez stałe przestrzeganie terminów ich opracowania

oraz poddanie ich kontroli. Recenzowanie planu koncepcji takiego projektu przez samorząd wojewódzki w obszarze kooperacji współdziałania z innymi gminami oraz w zakresie zbieżności ze strategią energetyczną państwa nie są niestety wystarczające.

W tym kontekście zaangażowanie gmin w inicjowanie zadań zmierzających ku gospodarce niskoemisyjnej oraz motywowanie lokalnych mieszkańców będzie miało ogromne znaczenie. W zależności od opracowanych programów wsparcia czy dokumentów nakazanych ustawowo, jednostki samorządu terytorialnego będą mogły pozyskiwać, a następnie wydatkować środki na te cele. Od kreatywności oraz zaangażowania samorządów lokalnych zależeć będzie skuteczność działania lokalnych systemów energetycznych oraz energetyczne bezpieczeństwo gminy.

Literatura:

1. Derkacz, A. J. (2025). Poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego gospodarstw domowych – od idei do badań. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 1(108), 65-71.
2. Dobroczyńska, A., Juchniewicz, L. (2003). Przesłanki i podstawowe dylematy polskiej polityki energetycznej. *Biuletyn URE*, 1, 24-35.
3. Dołęga, W. (2009). Rola wojewodów i samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących regulacji prawnych w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego kraju. *Biuletyn URE*, 5, 62.
4. Kochanek, E. (2021). *Wielowymiarowość interesów energetycznych w dobie transformacji systemowej*. Wojskowa Akademia Techniczna.
5. Koczan, M., Alkan, A. (2022). Bezpieczeństwo energetyczne a transformacja sektora elektroenergetycznego w Polsce (na przykładzie wybranych podsektorów). *Wschodnioznawstwo*, 16, 25-436. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.22.024.16773>
6. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
7. Kosowski, B., Kułakowska, A. (2022). Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego gospodarstw domowych. *Politeja*, 4(79), 327-342. <https://doi.org/10.12797/Politeja.19.2022.79.16>
8. Ministerstwo Aktywów Państwowych. (2019). *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030---wersja-2019-r> (data dostępu: 28.01.2026).
9. Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2021). *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/energia/polityka-energetyczna-polski-do-2040> (data dostępu: 28.01.2026).
10. Molo, B. (2017). Bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego – wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Niemiec. *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, 1, 99-116.
11. NIK. (2019). *Lokalne bezpieczeństwo energetyczne. Informacja o wynikach kontroli NIK*. Najwyższa Izba Kontroli.
12. NIK. (2020). *Lokalne bezpieczeństwo energetyczne. Wystąpienie pokontrolne*. Najwyższa Izba Kontroli.
13. Niedziółka, M. (2019). Rola państwa w kształtowaniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 27, 13-222. <https://doi.org/10.19195/1643-0328.27.14>
14. Urząd Regulacji Energetyki. (b.d.). *Słownik regulacji i regulatora*. Pobrane z: <https://www.ure.gov.pl> (data dostępu: 28.01.2026).

15. Szyrski, M. (2017). *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii. Analiza administracyjnoprawna*. Wolters Kluwer.
16. *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348).
17. *Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii* (Dz. U. z 2015 r. poz. 475).
18. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
19. Widuch, A. (2024). Kierunki transformacji energetycznej w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). *Studia Miejskie*, 47, 61-75. <https://doi.org/10.25167/sm.5337>
20. Zajączkowska, M. (2020). Odnawialne źródła energii a bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wybrane aspekty. *Horyzonty Polityki*, 11(37), 151-165. <https://doi.org/10.35765/hp.1906>
21. Żukrowska, K. (red.). (2011). *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*. Wydawnictwo IUSatTAX.