

# Metodyka analizy ubóstwa energetycznego

**DLA GMIN**

AGATA SKRZYPEK i ANNA WIERZCHOŁOWSKA – DZIEDZIC  
KRAJOWA AGENCJA POSZANOWANIA ENERGII SA

## Spis treści

Spis treści.....	1
Wstęp .....	2
1. Ubóstwo energetyczne w Polsce.....	3
2. Koncepcja i metodologia .....	5
2.1 Założenia analizy.....	5
2.2 Cel analizy .....	6
2.3 Metodyka analizy .....	6
2.4 Etapy identyfikacji .....	7
2.4.1 I etap identyfikacji .....	8
2.4.2 II etap identyfikacji .....	10
2.5 Rekomendacje dotyczące współpracy pomiędzy jednostkami .....	11
3. Wytyczne dotyczące pozyskiwanych danych .....	11
4. Działania mające na celu pomoc narażonym na ubóstwo energetyczne.....	14
5. Wytyczne do oszacowania kwoty potrzebnych przedsięwzięć niskoemisyjnych.....	15
6. Zbieranie i raportowanie danych do UMWM .....	16
7. Analizy ubóstwa energetycznego a ochrona danych osobowych.....	17

## Wstęp

Jednym z niezbędnych elementów naszego życia jest energia. Ułatwia je oraz stwarza komfortowe warunki zarówno do pracy jak i odpoczynku. Energia jest niezbędna do podstawowych czynności tj. przygotowania posiłków, podgrzania wody czy ogrzewania mieszkania. Obecnie jednak gospodarstwa domowe mają coraz większą trudność w zaspokajaniu swoich potrzeb energetycznych i przeznaczają na to dużą część swojego budżetu.

Na przestrzeni lat 2010-2020 obserwowalny jest ciągły wzrost cen energii sięgający około 20%<sup>1</sup>. Z opracowanego przez Instytut Energetyki Odnawialnej (IEO) raportu wynika, że koszty wytwarzania i cen na energię elektryczną w Polsce będą nieprzerwanie rosły. Przeprowadzone analizy wskazują na nieunikniony, bezwzględny wzrost kosztów produkcji energii. Biorąc pod uwagę najbliższe 10 lat istnieje ryzyko nawet dwukrotnego wzrostu cen w przypadku energii elektrycznej. W odniesieniu do cen pozostałych paliw, wykorzystywanych głównie do produkcji ciepła, zmiany mogą nie być aż tak duże, ale również w większości przypadków obserwowany będzie ich wzrost. Dochodzenie do w pełni rynkowych cen energii oraz niwelowanie różnic pomiędzy kosztami i cenami wpłynie na wzrost wysokości taryf dla wszystkich grup odbiorców, w tym także gospodarstw domowych. Wpłynie to na zwiększenie ponoszonych przez gospodarstwa domowe wydatków na energię elektryczną i ogrzewanie, co może rzutować na zwiększenie liczby ubogich energetycznie.

Problem ubóstwa energetycznego pierwszy raz dostrzeżono i zdefiniowano w Wielkiej Brytanii. Wypracowano tam definicję zjawiska, która brzmi: w sytuacji ubóstwa energetycznego znajduje się gospodarstwo domowe, które na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania musi przeznaczyć więcej niż 10% swojego dochodu. W wielu krajach właśnie ta definicja została przyjęta jako wyjściowa. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienia się przede wszystkim efektywność energetyczną budynku, zarobki, cenę paliwa przeznaczonego do ogrzewania budynku a także warunki klimatyczne.

Szacuje się, że w Polsce problem ubóstwa energetycznego dotyczy obecnie ok. 12% gospodarstw domowych (a skala zjawiska jest niewspółmierna do skali ubóstwa dochodowego) – z czego blisko 6% Polaków jest ubogich energetycznie, ale nie dochodowo. Problem ubóstwa energetycznego jest również zróżnicowany lokalnie – istnieją gminy, w których zjawisko to dotyka większej liczby osób i są takie, w których ten problem prawie nie występuje. Przyjęta *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku* zakłada redukcję zjawiska o 30% do poziomu maksymalnie 6%. Wśród głównych narzędzi walki z ubóstwem energetycznym wymienia się termomodernizację budynków mieszkalnych oraz zapewnienie efektywnego i ekologicznego dostępu do ciepła.

---

<sup>1</sup> Opracowanie własne KAPE SA

Wprowadzenie narzędzi poprawy istniejącej sytuacji wymaga wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa definicji ubóstwa energetycznego. W tym celu przez Ministra Klimatu i Środowiska powołany został Zespół do wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce, którego celem, oprócz wypracowania definicji, jest identyfikacja i rozwój instrumentów przyczyniających się do redukcji ubóstwa energetycznego.

Poza poziomem krajowym widoczne są również działania na poziomie regionalnym. W przyjętej aktualizacji Programu Ochrony Powietrza województwa małopolskiego zawarto zapis dotyczący przygotowania analizy problemu ubóstwa energetycznego w gminach. Zarząd i Sejmik Województwa Małopolskiego zobowiązani zostali do dostarczenia wytycznych do przygotowania ww. analizy. Ponadto w Programie wskazano, iż analiza powinna obejmować przygotowanie bazy osób, które spełniają wymagania Programu Stop Smog, zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. 2020 r. poz. 412) lub późniejszymi zmianami kryteriów programu. Zaproponowana przez ww. Zespół definicja ubóstwa energetycznego jest punktem wyjścia do opracowania metodyki, którą będzie można replikować na obszar całego kraju.

W Polsce większość działań na rzecz walki z ubóstwem energetycznym realizowana jest oddolnie. Jednym z takich przykładów był projekt ASSIST, finansowany w ramach Programu Horyzont 2020, którego celem była walka z ubóstwem energetycznym poprzez zwiększenie zaangażowania konsumentów na rynku energii, przejawiającego się pozytywnymi zmianami zachowań związanych ze zużyciem energii. W ramach przygotowanego programu szkoleń dla doradców – HEA (Home/Household Energy Advisors), przeszkolono 160 osób (w tym Ekodoradców z Małopolski), z których 53 aktywnie uczestniczyło w działaniach projektowych, docierając do 2 330 konsumentów ubogich energetycznie.

## 1. Ubóstwo energetyczne w Polsce

W związku z brakiem definicji pojęcia ubóstwa energetycznego, nie ma też obowiązku i metodologii monitorowania tego problemu. Ubóstwo energetyczne jest niestety dość powszechnie utożsamiane z ubóstwem ekonomicznym. Dlatego pomoc, która jest oferowana, ogranicza się przede wszystkim do doraźnego łagodzenia objawów poprzez różnego typu wsparcie o charakterze finansowym. (ASSIST Action Plan, Poland, 2018)

Ocena problemu ubóstwa energetycznego nie jest prosta a w wielu sytuacjach dość subiektywna. Z tego też względu dość często ubóstwo energetyczne utożsamiane jest z ubóstwem dochodowym i określane na podstawie tych samych wartości, mierzalnych i prostych do określenia. Wskazanie na przyczynę ubóstwa energetycznego jako pochodnej ubóstwa dochodowego danego gospodarstwa

domowego, owocuje zawężonym podejściem pomocowym skierowanym wprost do tego typu gospodarstw. (ASSIST Action Plan, Poland, 2018)

W polskiej przestrzeni publicznej od kilku lat trwa intensywna dyskusja na temat energii w kontekście zjawiska ubóstwa energetycznego i związanego z nim pojęcia wrażliwego odbiorcy energii. Wydaje się, że badania i związane z nimi opracowania tego zagadnienia, przygotowane przede wszystkim przez podmioty pozarządowe, zbliżyły nas do pełniejszej identyfikacji problemu, odwracając niejako podejście – nie skupiając się jedynie na ubóstwie ekonomicznym gospodarstw domowych, ale właśnie na pojęciu szeroko rozumianego konsumenta wrażliwego, który łatwo może być dotknięty ubóstwem energetycznym. (ASSIST Action Plan, Poland, 2018)

W związku z powyższym celem skutecznej walki ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego niezbędne jest przyjęcie definicji charakteryzującej zjawisko, która ułatwi wsparcie osoby dotkniętej ubóstwem energetycznym.

Zaproponowana (lecz jeszcze nie przyjęta w polskim prawodawstwie) przez *Zespół do wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce* definicja jest dość ogólna: *Ubóstwo energetyczne występuje wtedy, gdy gospodarstwo domowe nie jest w stanie zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu, oświetlenia i energii do zasilania urządzeń, w wyniku połączenia niskich dochodów, wysokich wydatków energetycznych i niskiej efektywności energetycznej w domu.*

Ogólny i uniwersalny charakter pozostawia możliwość elastycznego dostosowania programów wsparcia dla odbiorców ubogich energetycznie w przyszłości, zwiększa świadomość dotyczącą problemu oraz może być punktem wyjścia do dalszych prac.

Wyróżnia się dwie grupy czynników warunkujących ubóstwo energetyczne. Pierwsza zawiera elementy charakterystyki budynków, które wpływają na efektywność energetyczną (wiek budynku, powierzchnia mieszkania na jedną osobę i rodzaj źródła ogrzewania). Drugą grupę czynników stanowią cechy społeczno-demograficzne populacji, determinujące poziom dochodów oraz ryzyko ubóstwa. (Ubóstwo energetyczne w województwie łódzkim, 2020)

Do tej pory powstało również wiele analiz dotyczących tego, kto najczęściej dotknięty jest problemem. Zjawiskiem ubóstwa energetycznego najbardziej zagrożone są osoby samotne mieszkające w dużych domach na wsi, lokatorzy starych, komunalnych kamienic w miastach, rodziny wielodzietne mieszkające w dużych wiejskich domach oraz ubodzy mieszkańcy wolnostojących domów na wsi i w małych miejscowościach. (IBS, 2016)

Trudno wskazać jedną dominującą przyczynę ubóstwa energetycznego. Zjawisko zależy od wielu czynników jednak jako główny czynnik uznaje się kombinację niskich dochodów, wysokich cen energii oraz niskiej efektywności energetycznej budynków. (Fuel Poverty: from cold homes to affordable warmth, 1991)

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców m.in. w energię elektryczną i ciepłą należy do zadań własnych gmin, dlatego też to właśnie na samorządzie gminnym spoczywa obowiązek przeciwdziałania problemowi ubóstwa energetycznego. Jeżeli pewne działania zmierzające do poprawy jakości życia konsumentów mają być skierowane do osób niezamożnych, jednostki samorządu terytorialnego (JST) muszą zdiagnozować zarówno tego typu osoby, jak i do nich dotrzeć. (ASSIST Action Plan, Poland, 2018)

## 2. Koncepcja i metodologia

### 2.1 Założenia analizy

Problem zjawiska ubóstwa energetycznego został zauważony i scharakteryzowany stosunkowo niedawno. W Polsce wciąż brak jest ogólnej metodyki działań rozpoznawczych zjawiska, która ułatwiłaby identyfikację osób narażonych na zjawisko ubóstwa energetycznego i wdrażanie odpowiednich instrumentów wsparcia skierowanych do osób narażonych na zjawisko, a tym samym wpłynęłaby na zmniejszenie jego skali.

Obecnie w Polsce powstają programy dotacyjne na wykonanie termomodernizacji budynku oraz wymianę źródła ciepła z nieefektywnego na bardziej efektywne i ekologiczne skierowane także do ubogich energetycznie (np. Stop Smog, Czyste Powietrze). Programy te mają określone wymogi, w głównej mierze w oparciu o ubóstwo dochodowe. W Polsce powszechnym problemem jest brak metodyki analizy zjawiska ubóstwa energetycznego, co utrudnia samorządom proces aplikowania i wdrażania instrumentów wsparcia, które miałyby przeciwdziałać temu zjawisku.

W związku z brakiem szczegółowych analiz dotyczących problemu ubóstwa energetycznego oraz z brakiem wytycznych do ich wykonywania, przygotowano niniejszą metodykę. Będzie ona stanowić źródło wiedzy dla samorządów i ułatwi identyfikację osób narażonych na to zjawisko.

Od dnia 1 lipca ma zostać uruchomiona Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB), w związku z którą ma zostać przeprowadzona inwentaryzacja źródeł ciepła w wszystkich budynkach. Ustawodawca w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, wspomina o mechanizmach kontroli i weryfikacji wskazywanych w deklaracji danych, w tym podawanego sposobu ogrzewania. Będzie to miało miejsce w trakcie czynności dokonywanych przez tzw. osoby uprawnione do wprowadzania danych i informacji

do ewidencji, które dokonają inwentaryzacji budynku. Aby zsynchronizować wspomnianą inwentaryzację z działaniami na rzecz osób ubogich energetycznie w ramach niniejszej metodyki opracowano wzór formularza (Załącznik 1), który jest uzupełnieniem ankiety powstającej w ramach CEEB. Celem tego działania jest identyfikacja osób narażonych na zjawisko ubóstwa energetycznego i może być wykorzystana przez wspomniane w ustawie uprawnione osoby. Instrukcja wypełnienia formularza znajduje się w Załączniku 1.

## 2.2 Cel analizy

Głównym celem metodyki jest oszacowanie skali zjawiska ubóstwa energetycznego w gminie wraz ze wskazaniem źródła pozyskiwanych danych. Analiza ubóstwa energetycznego pozwoli na identyfikację osób narażonych na ubóstwo energetyczne oraz pozwoli na skierowanie do nich instrumentów wsparcia w krótszym czasie.

Celem pośrednim metodyki jest nawiązanie ścisłej współpracy pomiędzy różnymi instytucjami, co ułatwi pomoc odbiorcom wrażliwym i innym osobom narażonym na ubóstwo energetyczne.

## 2.3 Metodyka analizy

Założenia przygotowano w oparciu o dotychczasowe doświadczenie Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. zdobyte w projektach europejskich dotyczących zjawiska ubóstwa energetycznego, doświadczenie ekodoradców, wytyczne UMWM i wypracowane w ramach „Laboratorium Skawina” wytyczne do programu Stop Smog. Powołana została grupa robocza złożona z pracowników KAPE, przedstawicieli samorządów gmin: Skawina, Niepołomice i Tuchów oraz pracowników UMWM. Przeprowadzono także panel dyskusyjny z przedstawicielami administracji rządowej, regionalnej, samorządowej, instytucji działających na rzecz ubogich energetycznie oraz innych jednostek zainteresowanych. Podczas spotkania zwrócono uwagę na zagrożenia związane z identyfikacją zjawiska w gminach.

Część koncepcyjną po stronie Krajowej Agencji Poszanowania Energii SA objęła przeprowadzenie ankiety wśród samorządów gminnych, zebranie wytycznych do metodyki oraz jej opisanie. Badania ankietowe zostały przeprowadzone w formie on-line w kwietniu 2021 roku. Rozdysponowane były drogą e-mailową oraz przez e-PUAP. Projekt metodyki opracowano w maju i poddano go opinii pracowników UMWM oraz jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego.

W zaproponowanej metodyce zastosowano dwa podejścia identyfikacji zjawiska ubóstwa energetycznego w gminie. Pierwszy z nich ma celu wstępną i bardzo ogólną identyfikację problemu. Opiera się na zebranych ogólnych danych, które wskazują liczbę osób potencjalnie narażonych na zjawisko ubóstwa energetycznego. Z tego też względu identyfikacja ta obarczona będzie błędem,

wskaże jednak ogólny odsetek mieszkańców potencjalnie narażonych na zjawisko ubóstwa energetycznego. Metoda ta pozwala na szybkie zebranie danych i oparta jest na danych zbiorowych, bez wskazania konkretnych osób narażonych na problem ubóstwa energetycznego.

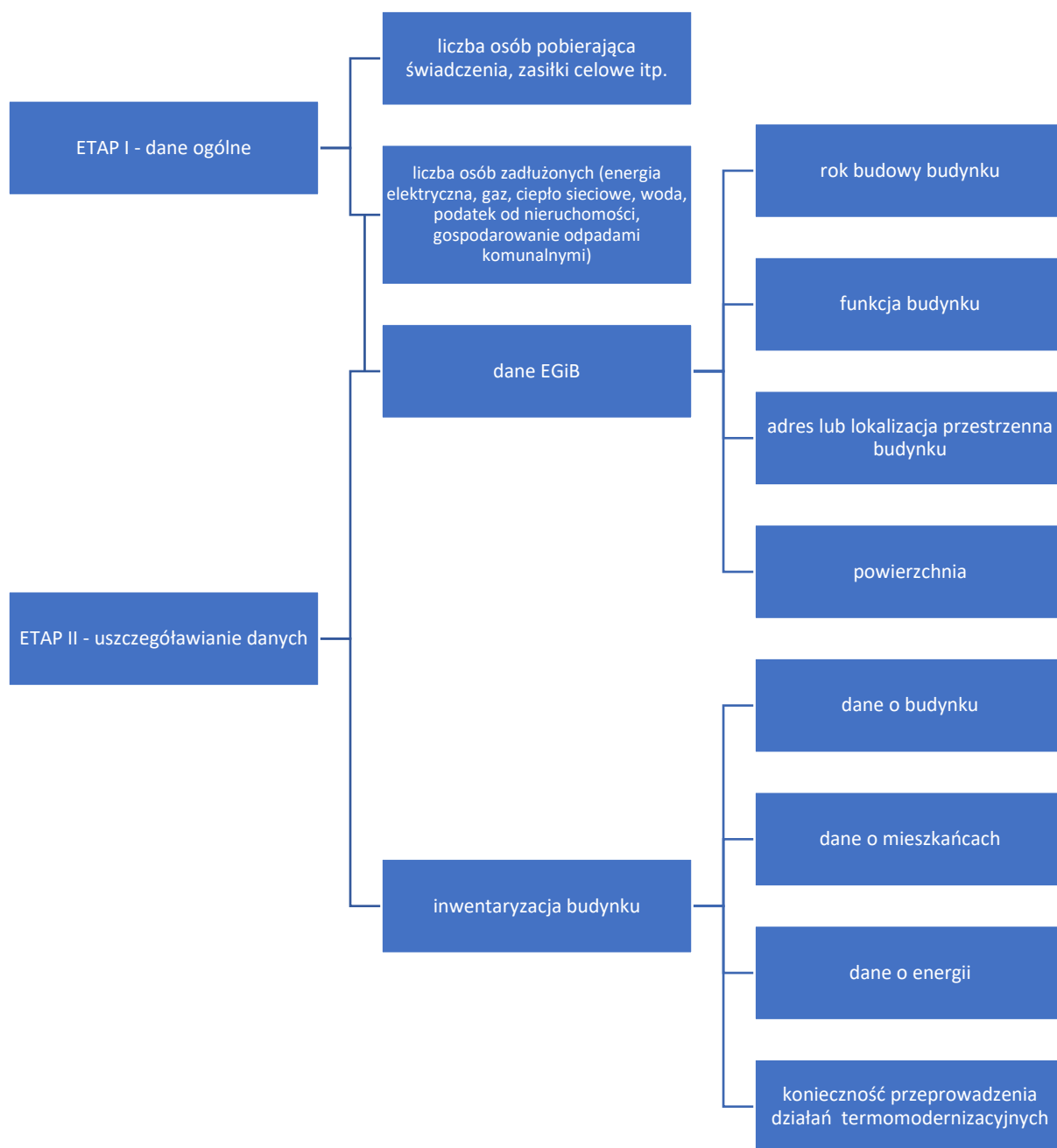
Drugie podejście opiera się na uszczegółowieniu otrzymanych w pierwszym podejściu danych i ich weryfikację poprzez inwentaryzacje budynków u osób wskazanych przez ośrodki pomocy społecznej, wójtów, sołtysów, sąsiadów, straż miejską czy na podstawie zebranych informacji podczas przeprowadzonych wcześniej inwentaryzacji źródeł ciepła w gminie. Osoby mogą także zgłaszać się osobiście do dedykowanych tematowi pracownikom gminnych.

Identyfikację problemu i osób nim dotkniętych warto oprzeć na pozyskanym z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zbiorze danych bazy danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB) (w postaci elektronicznej) w odpowiednich formatach (dane geometryczne i opisowe), lub innych, wykorzystywanych w określonej jednostce samorządowej danych przestrzennych. W pierwszym etapie dane przestrzenne mogą pomóc scharakteryzować strukturę wiekową zasobów mieszkaniowych w JST oraz ich ogólną powierzchnię (pod warunkiem, że pozyskane dane będą posiadały atrybut dotyczący roku budowy budynku). W drugim etapie z kolei baza EGiB, może ułatwić organizację przeprowadzania inwentaryzacji a jej uzupełnianie o kolejne informacje (atrybuty) pozwoli powiększać bazę informacji, dzięki czemu planowanie energetyczne, przygotowanie strategii rozwoju JST, plany dotyczące renowacji budynków czy planowania przestrzennego będą prostsze.

## 2.4 Etapy identyfikacji

W poniższej metodyce zaproponowano dwa etapy analizy zjawiska ubóstwa energetycznego w gminie. Pierwszy z nich opiera się na ogólnych danych, których zebranie scharakteryzuje udział mieszkańców narażonych na to zjawisko. Drugi etap ukierunkowany jest na identyfikację osób ubogich energetycznie podczas wizyt inwentaryzacyjnych lub innych działań zależnych od jednostki samorządu terytorialnego, mających na celu inwentaryzację budynku.





#### 2.4.1 I etap identyfikacji

Najważniejszą kwestią dotyczącą pozyskania danych jest ścisła współpraca z różnymi instytucjami, jednostkami i osobami np. z ośrodkami pomocy społecznej, organizacjami typu NGO, wójtami, sołtysami, fundacjami, sąsiadami lub osobami mogącymi posiadać wiedzę w zakresie osób narażonych na zjawisko ubóstwa energetycznego itp. W pierwszym etapie najważniejsze informacje, które wskazane jest pozyskać pochodzą z:

- ośrodków pomocy społecznej:
  - liczba osób pobierających zasiłki celowe, dodatki energetyczne i dodatki mieszkaniowe,
  - liczba osób pobierająca świadczenia dla niepełnosprawnych lub świadczenia rodzinne,
- wydziałów gminy:
  - deklaracje dotyczące gospodarowania odpadami,
    - liczba osób w gospodarstwie domowym,
    - liczba gospodarstw domowych zalegających w opłatach,
- przedsiębiorstw ciepłowniczych, energetycznych, wodociągowych, gazowych
  - liczba zadłużonych odbiorców<sup>2</sup> (zadłużenie w opłatach większe niż 3 miesiące).

Celem pozyskania ww. danych jest wstępna analiza zjawiska ubóstwa energetycznego występująca na obszarze gminy. Informacje pozwolą ocenić średnią liczbę i udział procentowy mieszkańców narażonych na problem ubóstwa energetycznego. Pozyskując ogólne dane z OPS warto je uszczegółowić o informację dot. liczby osób pobierających różnego rodzaju dodatki, zasiłki i świadczenia.

Otrzymane dane nie mogą być sumowane. Wyniki należy prezentować osobno, np. poprzez wskazanie przedziału liczbowego opisującego problem. Dopiero w wyniku etapu II, tj. inwentaryzacji budynków będzie możliwe uzyskanie informacji o tym w jaki sposób poszczególne grupy danych nakładają się na siebie.

W pierwszym etapie warto także złożyć wnioski o udostępnienie materiałów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z zakresu ewidencji gruntów i budynków (EGiB) w postaci elektronicznej które będą zawierały informacje takie jak:

- rok budowy budynku,
- funkcja użytkowa budynku,
- adres,
- powierzchnia użytkowa budynku (w przypadku pozyskania danych w postaci elektronicznej, geograficznej, powierzchnię budynku można wyznaczyć przy użyciu programów typu GIS).

Dane pozyskane z EGiB dotyczące roku budowy budynku wskażą liczbę potencjalnych budynków w których mogą mieszkać narażeni na zjawisko ubóstwa energetycznego. Jeżeli gmina posiada bazę

---

<sup>2</sup> Należy przyjąć, że zadłużony odbiorca = gospodarstwo domowe. W celu wyznaczenia liczby osób zadłużonych należy liczbę uzyskaną od wymienianych przedsiębiorstw pomnożyć przez przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym (np. dla roku 2019, przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym w województwie małopolskim wg GUS, Bank Danych Lokalnych, była równa 2,76).

dotyczącą przeprowadzonych termomodernizacji lub przeprowadzała inwentaryzację budynków może skonfrontować dane z bazy EGiB dotyczące roku budowy budynku z jego stanem faktycznym.

#### 2.4.2 II etap identyfikacji

W II etapie identyfikacji niezbędne jest zweryfikowanie pozyskanych informacji. W tym celu wskazane jest przeprowadzenie inwentaryzacji budynków u osób narażonych na zjawisko ubóstwa energetycznego. W związku z tym widzi się zasadność współpracy doradców w gminach z jednostkami OPS. Należy jednak uwzględnić problemy związane z procedurą RODO. Decyzja w zakresie organizacji pracy urzędu gminy bądź miasta oraz ich jednostek organizacyjnych należy do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Dobrą praktyką jest tutaj współpraca pomiędzy poszczególnymi jednostkami np. OPS. Na tym etapie współpraca z pracownikami OPS będzie nieocenionym źródłem informacji na temat faktycznej sytuacji osób pobierających zasiłki celowe. Listę osób ubogich energetycznie warto uzupełnić o informacje ze strony wójtów, sołtysów, mieszkańców, sąsiadów itp. dotyczącą faktycznego stanu nieruchomości bądź sytuacji życiowej. Podczas spotkań z osobami wskazanymi można skorzystać z ankiety dostępnej w Załączniku 1.

Ankieta ma na celu zebranie informacji dotyczących:

- budynku,
- energii,
- mieszkańców zamieszkujących budynek.

Z dniem 1 lipca 2021 roku uruchomiona zostanie również CEEB – Centralna Ewidencja Emisyjności budynków, której celem jest inwentaryzacja wszystkich źródeł ciepła w budynkach w Polsce i wsparcie wymiany pieców. Wypełnienie deklaracji jest obowiązkowe przez każdego właściciela budynku. Nie wszyscy mają jednak dostęp do urządzeń mobilnych z dostępem do internetu. W związku z tym część osób z ankietą w wersji papierowej będzie musiała złożyć wypełnioną deklarację bezpośrednio w urzędach gmin i miast. Pozyskując dane do CEEB osoby uprawnione (Art. 27b. 1. ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków) mogą posłużyć się ankietą z Załącznika 1, która oprócz informacji dotyczących CEEB<sup>3</sup> zbiera dane ułatwiające identyfikację osób narażonych na ubóstwo energetyczne.

W ankiecie zawarte są pytania dotyczące wymaganych działań termomodernizacyjnych. Ich wskazanie i konieczność wykonania pozwoli oszacować koszty działań inwestycyjnych termomodernizacji w gminie.

---

<sup>3</sup> Informacje o zawartości ankiety CEEB pozyskane w dniu 27.05.2021 r.

Dane pozyskane od mieszkańca w trakcie ankietyzacji można zbierać w pliku excel lub innym dedykowanym programie/aplikacji. Jeżeli urząd ma dostęp do danych przestrzennych wprowadzone wartości może przypisywać konkretnym budynkom, co ułatwi dalszą analizę.

Dane zebrane podczas ankietyzacji obejmują zarówno wymogi, które mieszkaniec musi spełnić, żeby móc ubiegać się o dofinansowanie (np. programu Stop Smog), ale również dane uzupełniające, które dodatkowo potwierdzają, że jest ubogi energetycznie lub jest w grupie ryzyka.

## 2.5 Rekomendacje dotyczące współpracy pomiędzy jednostkami

Działania na poziomie lokalnym muszą być podjęte bezzwłocznie. Wstępna diagnoza zjawiska powinna być prowadzona przy współpracy służb pomocy społecznej oraz pracowników gminnych (np. ekodoradców) w ramach przeprowadzanych inwentaryzacji budynków czy wstępnych kwalifikacji do programów pomocowych typu Stop Smog czy Czyste powietrze. Z ankietyzacji, opisywanej we Wstępie do niniejszej Metodyki wynikało, że osoby, które będą miały przeprowadzać inwentaryzację budynków i niezbędnych do przeprowadzenia prac termomodernizacyjnych będą potrzebowały podniesienia kwalifikacji w tym zakresie. Pomimo tego, że wszystkim zostanie udostępniony kwestionariusz ankiety, niektóre odpowiedzi będą wymagały subiektywnej oceny przeprowadzającego inwentaryzację.

Jednym z rozwiązań jest poprawa współpracy ośrodków pomocy społecznej z samorządami, organizacjami pozarządowymi, fundacjami itp. oraz wymiana informacji i koordynacja działań pomiędzy nimi. Istotna jest również współpraca OPS z innymi podmiotami publicznymi, takimi jak straż miejska, placówki zdrowia itp. Szczególnie ważne jest, aby ośrodki pomocy społecznej posiadały pełną informację o stanie budynków w gminie. Rozmowy z mieszkańcami budynków mogą być cennym uzupełnieniem wiedzy OPS o nowych potencjalnych osobach narażonych na ubóstwo energetyczne. Potwierdzeniem tego (jako przykład dobrej praktyki) jest dotychczasowa współpraca niektórych ekodoradców z gmin Małopolski z OPSami i dotychczasowa pomoc w ramach projektu LIFE IP Małopolska przy współpracy z KAPE w ramach projektu ASSIST.

## 3. Wytyczne dotyczące pozyskiwanych danych

W tabeli poniżej przedstawione zostały dane, które można pozyskać z różnych instytucji, a których posiadanie pomoże w identyfikacji zjawiska ubóstwa energetycznego.

ETAP	Rodzaj danych		Cel	Źródło pozyskania	Instytucja	Forma
I	liczba osób pobierających zasiłki celowe, dodatki energetyczne i dodatki mieszkaniowe		dane pozwalają na wstępne oszacowanie liczby osób dotkniętych ubóstwem energetycznym	zewnętrzne	ośrodek pomocy społecznej	wniosek do OPS o udostępnienie danych
	liczba osób pobierająca świadczenia dla niepełnosprawnych lub rodzinne		dane pozwolą na dotarcie do osób, które w pierwszej kolejności muszą przeznaczyć znaczną część dochodu na lekarstwa i środki ochrony dopiero w dalszej kolejności zajmują się potrzebami mieszkaniowymi i energetycznymi			
	dane o liczbie zadłużonych odbiorców <sup>4</sup>		dane pozwolą na uzyskanie liczby odbiorców, którzy mają problem z uiszczeniem opłat za zużyty energię elektryczną/ciepło sieciowe/gaz/wodę (odbiorcy wrażliwi)	zewnętrzne	dostawca energii (woj. Małopolskie – TAURON) gestor sieci ciepłowniczej dostawca gazu przedsiębiorstwa wodne i kanalizacyjne	wniosek do oddziału
I i II	Ewidencja gruntów i budynków - EGiB	rodzaj budynku (funkcja) rok budowy budynku adres budynku powierzchnia budynku	wszystkie dane pozwalają na przestrzenne zlokalizowanie obiektów, które wstępnie zostaną zakwalifikowane do narażonych na zjawisko ubóstwa energetycznego; rok budowy budynku pozwoli na wstępne szacunki dotyczące potencjalnych budynków wymagających modernizacji, co wskaże potencjalne gospodarstwa narażone na zjawisko ubóstwa energetycznego	zewnętrzne	jednostka samorządowa na szczeblu powiatowym	wniosek o udostępnienie materiałów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego <sup>5</sup>

<sup>4</sup> Należy przyjąć, że zadłużony odbiorca = gospodarstwo domowe. W celu wyznaczenia liczby osób zadłużonych należy liczbę uzyskaną od wymienianych przedsiębiorstw pomnożyć przez przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym (np. dla roku 2019, przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym w województwie małopolskim wg GUS, Bank Danych Lokalnych, była równa 2,76).

<sup>5</sup> Wniosek dostępny na odpowiednich stronach powiatów (bip)

ETAP	Rodzaj danych	Cel	Źródło pozyskania	Instytucja	Forma
II	dochód	informacja pozwala na oszacowanie dochodu na osobę w gospodarstwie domowym i ocenę czy mieszkaniec narażony jest na zjawisko ubóstwa energetycznego	w ramach spotkań bezpośrednich	spotkania bezpośrednie/OPS/składanie wniosku o dofinansowanie	oświadczenie mieszkańca
	wydatki na energię	informacja pozwoli na analizę wydatków na energię w gospodarstwie domowym	w ramach spotkań bezpośrednich	spotkania bezpośrednie /gestor sieci	oświadczenie mieszkańca
	komfort cieplny	informacja pozwoli na ocenę komfortu cieplnego gospodarstwa domowego	w ramach spotkań bezpośrednich	spotkania bezpośrednie	
II	własność	informacja pozwoli na weryfikację osób, które mają problemy związane z kwestiami prawnymi dotyczącymi nieruchomości	wewnętrzne	gmina – podatki od nieruchomości/ spotkanie bezpośrednie	oświadczenie mieszkańca
	rodzaj źródła ciepła	informacja pozwoli na weryfikację rodzaju źródła w budynku	zewnętrzne	CEEB	wniosek złożony w postaci elektronicznej opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję
	konieczność termomodernizacji	informacja pozwoli zweryfikować wcześniejsze, ogólne założenia przeprowadzonej analizy i uszczegółwić jej wyniki	w ramach spotkań bezpośrednich	spotkania bezpośrednie	wywiad w terenie
	lista osób potrzebujących	informacje pozwalające na uszczegółwienie ogólnej analizy	w ramach spotkań bezpośrednich	wójtowie/sołtysi/kościół/caritas/sąsiedzi	wywiad w terenie
	kontrole źródeł ciepła	informacje pozwalające na uszczegółwienie ogólnej analizy	w ramach spotkań bezpośrednich	spotkania bezpośrednie	wywiad w terenie

## 4. Działania mające na celu pomoc narażonym na ubóstwo energetyczne

Debata w ostatnich latach wokół ubóstwa energetycznego zaowocowała również tym, że zaczęto postrzegać kwestie ograniczenia czy też łagodzenia zjawiska ubóstwa energetycznego w szerszym kontekście, nie tylko jako wypadkową ubóstwa ekonomicznego. Powodzenie wielu działań i stopień ich efektywności zależy będzie od spełnienia kilku warunków. Plany termomodernizacji budynków, szczególnie w miastach, obejmujące budynki zamieszkałe przez osoby o niskich dochodach (w tej chwili trudno oszacować skalę przedsięwzięcia; działania planowane są jako pilotażowe, np. w jednym z najbardziej zanieczyszczonych miast w Polsce) powinny przynieść pozytywne efekty. Wsparcie tych działań poprzez np. doradztwo dotyczące energooszczędnych zachowań konsumenckich, umiejętności zarządzania budżetem, czytania rachunków, wprowadzenia dodatkowych usprawnień mogłoby doprowadzić do zwiększenia komfortu życia mieszkańców.

Działania mające na celu pomoc narażonym na ubóstwo energetyczne będą obejmowały nie tylko system dopłat bezpośrednich (co ma miejsce aktualnie), często potrzebnych, ale nie zmieniających niczego, poza doraźną pomocą, w sytuacji życiowej konsumenta, ale również doradztwo i drobne usprawnienia, a dla części konsumentów profesjonalne doradztwo inwestycyjne. Połączenie wszystkich dostępnych możliwości ma szansę przynieść trwalsze i bardziej efektywne skutki w postaci:

- zmiany zwyczajów konsumenckich dotyczących korzystania z energii,
- poprawy komfortu życia, nie tylko dotyczącego np. ogrzewania mieszkania,
- aktualizacji wiedzy JST o aktualnych danych o mieszkańcach i ich rzeczywistych potrzebach do analizy działań, takich jak oszacowanie zasobów własnych i przygotowanie projektu lokalnego planu energetycznego,
- zmiany w podejściu do problemu, np. wiele rodzin płaci rachunki za prąd, kosztem innych potrzeb, bowiem znajdują się w sytuacji niskich dochodów i wysokich kosztów.

Wielowątkowe i zróżnicowane poradnictwo daje szansę na dotarcie do nich i efektywne adresowanie pomocy. (ASSIST Action Plan, Poland, 2018)

Ponadto, ważnym elementem sektorowych działań są aspekty informacyjno-edukacyjne, a w przypadku ubóstwa energetycznego szczególnie ważne są kwestie zmiany zwyczajów konsumenckich dotyczących korzystania z energii. Najbardziej znane zarówno wśród doradców jak i wśród mieszkańców jest wyłączanie światła w pomieszczeniach, w których nas nie ma. Jest jednak dużo więcej innych aspektów, które wpływają lub mogą wpływać na podwyższone zużycie energii, jednocześnie podnoszą wysokość rachunków za nią. To właśnie podczas wizyt domowych i spotkań

bezpośrednich może być miejsce na wskazywanie prostych rozwiązań czy to poprzez rozmowę czy też poprzez pozostawianie materiałów informacyjnych.

Działania te powinny uwzględniać również bezpłatną pomoc prawną dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, np. w przypadkach dot. nieuczciwych praktyk sprzedaży energii, ale również aspektów własnościowych nieruchomości (programy Czyste powietrze czy Stop Smog wymagają uregulowania stanu prawnego).

## 5. Wytyczne do oszacowania kwoty potrzebnych przedsięwzięć niskoemisyjnych

Podczas rozmów z osobami narażonymi na ubóstwo energetyczne, bardzo często będą pojawiać się pytania o wsparcie finansowe na realizację działań remontowych i termomodernizacyjnych. Wizyty domowe umożliwią wstępną ocenę stanu budynku zamieszkiwanego przez osoby dotknięte problemem ubóstwa energetycznego. Po wstępnej ocenie stanu budynku i informacji o liczbie osób potrzebujących pomocy będzie istniała możliwość oszacowania potrzeb finansowych dla poszczególnych osób lub też dla większej grupy mieszkańców. Takie informacje będą mogły służyć, np. w programie Stop Smog, jak również będą mogły uwzględniać potrzeby gminne w zakresie właściwego planowania energetycznego na obszarze JST, czy planowania budżetu w gminie.

Na potrzeby niniejszego opracowania przygotowano wstępne oszacowanie kosztów prac jakie będą konieczne do przeprowadzenia w budynkach oraz wstępny kosztorys tych prac na podstawie metrażu i przewidzianych inwestycji. Należy jednak pamiętać, że takie szacowanie nie jest konkretne – dokładny kosztorys prac dla poszczególnych budynków powinien zostać przeprowadzony szczegółowo, z uwzględnieniem wizji lokalnych przez wykwalifikowanych audytorów lub firmy remontowe.

Niniejsza metodyka ma jedynie ułatwić identyfikację osób ubogich energetycznie i ocenę skali problemu. Ustalenie zakresu prac i ich wycena nie zalicza się do działań wymaganych przez POP w ramach przeciwdziałania problemowi ubóstwa energetycznego. Dalsze kroki są zależne od konkretnych programów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego takich jak np. StopSmog, co nie stanowi działań w ramach tej metodyki.



Tabela 1 Szacowane koszty inwestycji

Inwestycje	Wskaźnik kosztowy zł/m <sup>2</sup>	Wskaźnik kosztowy zł/m <sup>2</sup> p.u.
wymiana okna (standard nie mniejszy niż U = 0,9 w/m <sup>2</sup> /K)	945 – 1 330	
docieplenie dachu wełną mineralną (materiał + robocizna)	85 - 95	
docieplenie ścian wełną mineralną (materiał + robocizna)	207 - 245	
docieplenie ścian styropianem (materiał + robocizna)	173 - 200	
wymiana źródła ciepła na pompę ciepła z robocizną (90 W/m <sup>2</sup> p.u.)		190 - 466
wymiana źródła ciepła na pompę ciepła z robocizną (150 W/m <sup>2</sup> p.u.)		317 - 777
kocioł gazowy z robocizną (90 W/m <sup>2</sup> p.u.)		52 - 107
kocioł gazowy z robocizną (150 W/m <sup>2</sup> p.u.)		86 - 178

źródło: opracowanie własne KAPE SA

## 6. Zbieranie i raportowanie danych do UMWM

Zgodnie z przyjętą aktualizacją Programu Ochrony Powietrza województwa małopolskiego UMWM jest zobligowany do przygotowania wytycznych analizy problemu ubóstwa energetycznego w gminach, na podstawie czego gminy stworzą bazę osób ubogich energetycznie. Następnie na podstawie takiej bazy, konieczne będzie przekazanie do UMWM zbiorczych danych dot. skali problemu ubóstwa energetycznego na swoim terenie. Wynika to również z faktu, iż działania powinny być realizowane na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym i krajowym. Dzięki temu możliwa będzie analiza zjawiska ubóstwa energetycznego na terenie całego województwa małopolskiego. Pozwoli to na lepsze planowanie instrumentów i działań, mających na celu pomoc osobom narażonym na problem ubóstwa energetycznego.

Wykorzystanie załączonego wzoru formularza (Załącznik 1) podczas inwentaryzacji, pozwoli na automatyczne gromadzenie wprowadzanych do niego danych w zakładce „Podsumowanie”.

Odpowiedni sposób zbierania danych oraz ich raportowania zostanie omówiony podczas szkoleń dedykowanych osobom, które będą zajmowały się identyfikacją zjawiska ubóstwa energetycznego w gminie.

UMWM zwraca się o udostępnienie takich informacji jak:

- Liczba gospodarstw domowych ubogich energetycznie (%) w porównaniu do ogółu,
- Struktura ubogich energetycznie wg typu ogrzewania (%) w porównaniu do ogółu,
- Udział wydatków energetycznych w wydatkach ogółem gospodarstw domowych,
- Statystyka form wsparcia ze strony instytucji publicznych,
- Jakie działania przeciwdziałające ubóstwu energetycznemu prowadzone są w gminie np. doradztwo w zakresie oszczędzania energii?
- Jaka była skala finansowa przedsięwzięć wspomagających mieszkańców w zakresie redukcji ubóstwa energetycznego i poprawy jakości życia.

## 7. Analizy ubóstwa energetycznego a ochrona danych osobowych

W związku z faktem, iż (w szczególności druga części identyfikacji) może obejmować pracę z wykorzystaniem danych osobowych. Poniżej przedstawiono analizę w tym zakresie.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c RODO:

„1. Przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:

c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;”

Przepis, o którym mowa, nie stanowi samodzielnej podstawy legalizacyjnej i wymaga wskazania odpowiedniego przepisu prawa unijnego lub prawa krajowego, który ustanawia ciążący na administratorze danych obowiązek prawny, do wypełnienia którego niezbędne będzie przetwarzanie danych.

Podstawami będą przepisy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym, które mogą zostać bezpośrednio zastosowane. Określenie właściwych krajowych przepisów, które stanowią podstawę prawną obowiązków administratora, następuje zgodnie z art. 3 ust. 1 RODO, a więc z uwzględnieniem miejsca prowadzenia działalności danej jednostki organizacyjnej administratora. W polskim porządku prawnym obowiązek może wynikać z konstytucji, umów międzynarodowych lub ustaw.

Przepis prawa krajowego lub unijnego, aby określać obowiązek prawny relewantny z punktu widzenia art. 6 ust. 1 lit. c RODO, musi spełniać kryteria określone w ust. 3 tego artykułu. Do elementów obligatoryjnych takich przepisów należy wskazanie celu przetwarzania, w sposób pozwalający zapewnić podmiotom danych świadomość i przewidywalność przetwarzania ich danych osobowych.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 RODO Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c) i e), musi być określona: w prawie Unii; lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator.

Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e) – musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym:

- ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora;
- rodzaj danych podlegających przetwarzaniu;
- osoby, których dane dotyczą;
- podmioty, którym można ujawnić dane osobowe;
- cele, w których można je ujawnić;
- ograniczenia celu; okresy przechowywania;
- oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX.

Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

Adresatem obowiązków wskazanych w przepisach musi być administrator. Przetwarzanie danych osobowych musi być niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego nałożonego na administratora przepisami prawa.

W praktyce legislacyjnej podstawy prawne przetwarzania danych zawarte w przepisach szczególnych są skonstruowane na dwa sposoby:

- 1) jako przyznanie wprost kompetencji do przetwarzania danych osobowych;
- 2) poprzez wyznaczenie praw lub obowiązków, dla realizacji których niezbędne jest przetwarzanie danych osobowych.

Zgodnie z Art. 91 ust. 7a. pkt. 8 POŚ:

„Program ochrony powietrza zawiera w szczególności - podmioty i organy odpowiedzialne za realizację działań naprawczych;”

Natomiast w POP:

„2. Wykaz i opis planowanych do realizacji działań naprawczych

8.2.1. DZIAŁANIA DŁUGOTERMINOWE DZIAŁANIE

1. OGRANICZENIE NISKIEJ EMISJI I POPRAWA EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNE

Zadania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz rad gmin:

8) Przygotowanie do 30 czerwca 2022 roku analizy problemu ubóstwa energetycznego w gminie, zgodnie z wytycznymi przygotowanymi przez Urząd Marszałkowski:

Przygotowanie bazy danych o osobach, które spełniają wymagania programu Stop Smog.

Identyfikacja potrzeb inwestycyjnych w zakresie wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji w budynkach, które zamieszkują ww. osoby.

9) Wsparcie mieszkańców gminy dotkniętych ubóstwem energetycznym:

Rekomendowane jest uruchomienie programu osłonowego w postaci dopłat do wyższych kosztów ogrzewania. Rekomendowana jest realizacja przez gminę programu Stop Smog poprzez dofinansowanie wymiany kotłów i termomodernizacji.”

Tym samym w POŚ – w akcie rangi ustawowej, powszechnie obowiązującym – wskazuje się, że na pewne podmioty (spośród wszystkich podmiotów) w programie ochrony powietrza są nałożone obowiązki dotyczące realizacji przez nie działań naprawczych zmierzających do poprawy stanu powietrza. Sam POP jedynie precyzuje krąg adresatów oraz rodzaj obowiązku.

Zatem to art. 91 POŚ wskazuje cel przetwarzania danych, czyli zawiera element obligatoryjny w myśl art. 6 ust. 3 RODO. Nie zawiera natomiast elementów fakultatywnych, które częściowo zawiera POP.