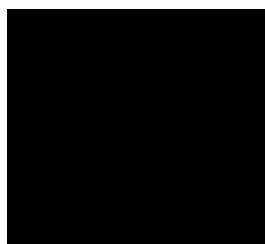
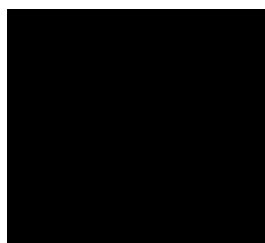


PEP2050

Strategiczna kotwica transformacji energetycznej

Monika Helak, Maciej Lipiński, Aleksander Śniegocki

Warszawa 2026



© Fundacja Instytut Reform, 2026

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Monika Helak, Maciej Lipiński, Aleksander Śniegocki

Współpraca

Zofia Wetmańska, Aneta Wieczerek-Krusińska

Redakcja

Zofia Wetmańska, Aneta Wieczerek-Krusińska

Opracowanie graficzne

Sylwia Niedaszkowska

Data publikacji

Luty 2026

Rekomendowane cytowanie

PL: Helak, M., Lipiński, M. i Śniegocki, A. (2026), *PEP2050 – strategiczna kotwica transformacji energetycznej*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

EN: Helak, M., Lipiński, M. i Śniegocki, A. (2026), *Energy Policy of Poland 2050 – A strategic anchor for energy transition*, Warsaw, Poland: Reform Institute.

Źródło fotografii na okładce: Jens Domschky / iStock

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

REFORM

**Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe
doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie.**

**Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie
transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.**

Spis treści

Streszczenie	4
1. Nowe otwarcie w zarządzaniu strategicznym	6
1.1 Obecny krajobraz po aktualizacji KPEiK	6
1.2 Aktualizacja PEP szansą na nowy rozdział w zarządzaniu transformacją	9
2. Lepsze zarządzanie polityką energetyczno-klimatyczną	11
2.1 Strategiczna niespójność w polityce klimatyczno-energetycznej	11
2.2 W stronę spójnego ekosystemu strategicznego. PEP a Strategia Rozwoju Polski	13
2.3 Potrzeba koordynacji polskiej strategii rozwoju z prawem UE	15
2.4 PEP jako punkt odniesienia dla planowania działań sektorowych	17
3. Od KPEiK do PEP2050: trzy warunki sukcesu	19
3.1 Gotowi na niepewną przyszłość: scenariusz WAM jako podstawa planowania	19
3.2 Unikanie ślepych zaułków: perspektywa 2050 traktowana na poważnie	21
3.3 Proces, nie dokument: podstawy analityczne, włączenie interesariuszy, plan wdrażania	24
4. Podsumowanie i rekomendacje	26
5. Załącznik 1 – ocena postępów w aKPEiK (wersja z grudnia 2025 roku)	28
6. Załącznik 2 – szczegółowa analiza różnic pomiędzy KPEiK i PEP	33

Streszczenie

Polska domyka spóźnioną aktualizację Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) i równolegle proceduje Strategię Rozwoju Polski 2035 (SRP). To rzadkie „okno koordynacji”, aby uporządkować chaos dokumentów i przejść z reaktywności do planowania wyprzedzającego. Dzięki temu możemy uniknąć dalszych opóźnień, które wiążą się z kosztami gospodarczymi i społecznymi, m.in. wyższymi cenami energii i spadkiem konkurencyjności. Jednocześnie pojawia się realna szansa stworzenia ekosystemu dokumentów strategicznych. Okazję do tego stwarza zbliżająca się aktualizacja Polityki Energetycznej Polski do 2050 r. (PEP2050). Powinna ona stać się „kotwicą” zarządzania transformacją energetyczną – dokumentem operacyjnym, przekładającym średniookresowe cele rozwojowe państwa na mierzalne działania w sektorze energii z przypisaną odpowiedzialnością i kalendarzem działań. Ze względu na swoją pozycję w systemie PEP sprzyja synchronizacji całego ekosystemu dokumentów strategicznych (uwzględniając Koncepcję Rozwoju Kraju czy Strategię Rozwoju Polski) oraz ustanowieniu jednolitych wskaźników, scenariuszy rozwoju i ram odpowiedzialności instytucjonalnej. Osiągnięcie tego rezultatu będzie możliwe dzięki wykorzystaniu przez administrację publiczną doświadczeń i wniosków zarządczych płynących z wieloletnich prac nad KPEiK.

Najważniejsze wnioski

1. **PEP jako brakujące ogniwo sprawczości.** KPEiK zapewnia szeroką, unijną logikę celów i twarde raportowanie, ale ma ograniczoną moc wykonawczą w krajowym porządku prawnym. Z kolei PEP – jako strategia rozwoju umocowana w polskim prawie – może nadać kierunek, harmonogram i przypisać odpowiedzialności dla programów rozwoju (PPEJ, strategia ciepłownictwa, CCUS, wodór). Warunkiem jest wzmocnienie jego dotychczasowej politycznej roli i dopracowanie treści.
2. **Scenariusz WAM powinien być podstawą dla wyprzedzającego planowania polityki energetycznej.** Odpowiedzialne planowanie wymaga przyjęcia logiki WAM, aby zawczasu przygotować instytucje, infrastrukturę i regulacje. Wdrożenie scenariusza WAM przyniesie korzyści rozwojowe w postaci obniżenia cen energii, zwiększenia PKB i zmniejszenia ubóstwa energetycznego. Realizacja ambitnego scenariusza wymaga jednak większych inwestycji i szybszych dostosowań niż scenariusz WEM.
3. **Perspektywa 2050 jest koniecznością, nie opcją.** Nawet ambitny WAM nie zapewnia Polsce po 2030 roku tempa zgodnego z europejską ścieżką do neutralności klimatycznej. Wydłużenie horyzontu PEP do 2050 roku pozwala uniknąć „ślepych zaułków”, np. przeinwestowania w gaz czy płytkie

renowacje. Tworzy też warunki do bardziej racjonalnego rozłożenia w czasie wdrażania technologii niskoemisyjnych w gospodarce. Jednocześnie PEP2050 – będąc dokumentem skupionym na energetycznym wymiarze transformacji – powinien zostać uzupełniony o komplementarny dokument definiujący cele klimatyczne Polski do połowy wieku wraz z planem ich realizacji.

4. **Proces ważniejszy niż sam dokument.** Polska administracja powinna czynnie zaopiekować się zapleczem organizacyjnym i metodycznym ekosystemu dokumentów strategicznych. Niezbędne działania obejmują: stworzenie spójnych i jawnych założeń modelowania do 2050 roku, rozwój narzędzi prognostycznych, standaryzację użycia wskaźników KPI oraz harmonogramów w opisach planu działań, a także prowadzenie stałego, wielopoziomowego dialogu z interesariuszami.

Umieszczenie PEP w centrum ekosystemu dokumentów strategicznych pozwoli przyspieszyć inwestycje w sieci, zeroemisyjne moce wytwórcze i elastyczność systemu. Ułatwi także elektryfikację przemysłu, transportu i ogrzewania oraz określi ramy rozwoju technologii i plany inwestycyjne dla CCS/CCU i zdekarbonizowanych gazów.

PEP jako punkt odniesienia osadzi także programy rozwojowe – od strategii wodowej po program energetyki jądrowej – w całościowym krajobrazie strategiczny kraju. Dzięki temu przestaną one „dryfować” i zaczną uzupełniać całościowy plan transformacji energetycznej.

Skutkiem zarządczej bierności będzie natomiast utrwalenie chaosu i zaniechanie najważniejszych decyzji politycznych w obszarze energii. W rezultacie firmy i obywatele dłużej pozostaną z droższą energią i gorszym dostępem do inwestycji niskoemisyjnych i w rezultacie będą się mierzyć z pogorszeniem standardu życia.

1. Nowe otwarcie w zarządzaniu strategicznym

1.1. Obecny krajobraz po aktualizacji KPEiK

Strategiczne zarządzanie polityką klimatyczno-energetyczną w Polsce napotyka liczne problemy. W efekcie działania związane z uniezależnianiem się od paliw kopalnych, ochroną środowiska i rozwojem nowoczesnych branż gospodarki są wdrażane wolniej, niż pozwala na to krajowy potencjał.

Obecnie rząd przyjmuje różne dokumenty strategiczne w oderwaniu od siebie. Nie towarzyszy temu systematyczna współpraca międzyresortowa nad uspoźnianiem przyjmowanych programów działań ani konsekwencja w ich wdrażaniu.

W naszych analizach¹ wielokrotnie wskazywaliśmy na niedostateczną dbałość o jakość i merytoryczną rzetelność przygotowanych dokumentów. Cele w nich przedstawione bywają niekompletne i niejasne. Programy mają również słabe umocowanie społeczne. Wynika to z faktu, że często powstają bez aktywnego, wielopoziomowego dialogu z interesariuszami.

Pomimo trudności obserwujemy postęp na wielu polach polityki klimatyczno-energetycznej. Jednak ze względu na chaos strategiczny wdrażane działania są losowe, a ich efekty – rozkładają się nierównomiernie w różnych obszarach gospodarki. Taka przypadkowość i wyspowość obniżają konkurencyjność kraju. Brak systematycznego planowania i wdrażania planów wpływa negatywnie zarówno na duże projekty inwestycyjne (takie jak budowa elektrowni czy modernizacja infrastruktury energetycznej), jak i na wzmocnianie kompetencji wśród urzędników i powiązanych z nimi interesariuszy.

Przedstawiony krajobraz instytucjonalny jest charakterystyczny dla krajowej jakości rządzenia strategicznego i prowadzenia polityk publicznych w ogóle². Niemniej Polska stoi dziś przed szansą na uporządkowanie systemu zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną. **Przyspieszające tempo zmian technologicznych, rynkowych i regulacyjnych, w połączeniu z brakiem spójnego zestawu narzędzi planowania transformacji w Polsce oznacza możliwość stworzenia od podstaw systemu zarządzania transformacją w taki sposób, by odpowiadał nadchodzącym wyzwaniom.** Jednocześnie nie wymaga to kosztów dostosowywania istniejących procedur, ponieważ w praktyce nie wykształcił się dotychczas jednolity, utrwalony model działania, który należałoby przebudować. Proces ten może opierać się zarówno na doświadczeniach innych państw, jak i na własnych doświadczeniach zdobytych przy wdrażaniu prawa europejskiego.

¹ Zobacz więcej w przygotowanych przez Instytut Reform 1) generalnej ocenie jakości zarządzania transformacją energetyczną, 2) uwagach do aktualizacji KPEiK, 3) uwagach do SRP 2035.

² Wiejski, P., Wojtyła, M., (2025); *Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji*, Instytut Reform, Warszawa

Ponieważ interesariusze i eksperci zdiagnozowali już istotną część potrzeb związanych z zarządzaniem klimatyczno-energetycznym, a kolejne strategie czekają na uchwalenie, możliwe jest wcześniejsze skoordynowanie działań ministerstw oraz ich zaplecza analitycznego. Dzięki temu dokumenty mogą zostać powiązane w sposób treściowo komplementarny, tworząc spójny system myślowy oraz klarowny plan działań dla decydentów na kolejne lata.

Pierwszy krok w kierunku lepszego krajowego modelu zarządzania transformacją wykonało Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, przygotowując średniookresową Strategię Rozwoju Polski do 2035 roku (SRP 2035). Dodatkowy bodziec do poprawy systemu daje aktualizacja Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu (aKPEiK), finalizowana przez Ministerstwo Energii. Obowiązek przygotowania KPEiK wynika z unijnego rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, które realizuje cele Porozumienia Paryskiego.

O ile pierwotna wersja KPEiK z lat 2018–2019 trafiła do Komisji Europejskiej bez istotnych przesunięć, o tyle kolejne aktualizacje pojawiały się z opóźnieniem. Pierwszy projekt aKPEiK polski rząd przekazał Komisji Europejskiej osiem miesięcy po terminie, wiosną 2024 roku. W odpowiedzi, jeszcze w kwietniu tego samego roku, unijni urzędnicy wskazali liczne braki w dokumencie³. Zwrócili uwagę m.in. na niezgodność z elementami pakietu Fit for 55, w tym niskie ambicje w zakresie OZE i efektywności energetycznej, nieuwzględnienie mechanizmu ETS2 czy też roli pochłaniania CO₂. Zauważyli też brak wskazania mechanizmów wdrożenia i finansowania transformacji. W efekcie Polska nie dotrzymała terminu przekazania ostatecznej wersji aKPEiK (30 czerwca 2024 roku) i na początku lutego 2026 roku była jedynym krajem członkowskim Unii Europejskiej, który nie przedstawił kompletnego planu.

³ Zob. ocenę Komisji Europejskiej [tutaj](#).

Sekwencja opóźnień w procesie planowania strategicznego (patrz [Tabela 1](#)) doprowadziła w październiku 2025 roku do złożenia przez Komisję Europejską skargi na Polskę do europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zakończenie prac Ministerstwa Energii nad kolejną – piątą – wersją zaktualizowanego planu w grudniu 2025 roku daje jednak szansę na uniknięcie kar. Warunkiem jest jednak przyjęcie dokumentu przez rząd i formalnie przekazanie go Komisji w pierwszych miesiącach 2026 roku.

Komisja Europejska złożyła równolegle skargę dotyczącą drugiego dokumentu wynikającego z tego samego rozporządzenia – strategii neutralności klimatycznej do 2050 roku. Termin jej przedłożenia minął ponad sześć lat temu, na początku 2020 roku. W przeciwieństwie do aKPEiK, polski rząd nie dysponuje aktualnym projektem takiej strategii.

Tabela 1. Kalendarium prac nad kolejnymi wersjami KPEiK-u

Historia aKPEiK - historia opóźnień	Data
Formalne przyjęcie unijnego rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, które nakłada na państwa członkowskie obowiązki sporządzenia KPEiK	Grudzień 2018 r.
Przekazanie przez polski rząd do Komisji Europejskiej projektu KPEiK na lata 2021-2030	Grudzień 2018 r.
Przekazanie przez polski rząd do KE ostatecznej wersji KPEiK na lata 2021-2030	Grudzień 2019 r.
Prekonsultacje dotyczące aktualizacji PEP2040 i KPEiK zorganizowane przez MKiŚ w formie ankiety online	Czerwiec 2023 r.
Termin przedłożenia projektów zaktualizowanych KPEiK (aKPEiK) przez państwa członkowskie	30 czerwca 2023 r.
Przekazanie pierwszego projektu aKPEiK (v1) do Komisji Europejskiej (uwzględniającej jedynie WEM)	1 marca 2024 r.
Uwagi KE do pierwszego projektu aKPEiK	24 kwietnia 2024 r.
Termin przedłożenia ostatecznych aKPEiK przez państwa członkowskie	30 czerwca 2024 r.
Publikacja uzupełnionego projektu aKPEiK (v2) przez MKiŚ do konsultacji publicznych (uwzględniającego w podstawie analitycznej scenariusze WEM i WAM)	11 października 2024 r.
Formalna notyfikacja KE dla Polski o niedopełnieniu terminu przekazania aKPEiK – wszczęcie procedury o niedopełnienie obowiązków państwa członkowskiego	14 listopada 2024 r.
Uzasadniona opinia KE wobec Polski i wezwanie do przedłożenia Planu	12 marca 2025 r.
Publikacja poprawionego projektu aKPEiK (v3) przez MKiŚ i przekazanie prac nad dokumentem do ME	Sierpień 2025 r. r.
Skierowanie przez KE skargi przeciwko Polsce do TSUE w zw. z nieprzedłożeniem aKPEiK	8 października 2025 r.
Publikacja poprawionego projektu aKPEiK (v4) przez ME	17 grudnia 2025 r.

Źródło: Opracowanie własne Instytutu Reform.

Instytut Reform przygotował uwagi do pierwszej kompletnej wersji KPEiK z jesieni 2024 roku. Wskazaliśmy m.in. konieczność jednoznacznego zadeklarowania celów odejścia od paliw kopalnych i rozwoju czystych technologii. Postulowaliśmy zwiększenie skali ambicji i odpowiadających im działań. Zalecaliśmy także wyraźne zróżnicowanie prognoz w scenariuszu zrównoważonej transformacji (WEM) i ambitnym (WAM), a także przyjęcie WAM jako scenariusza bazowego zgodnie z wymogami UE. Zwracaliśmy uwagę na konieczność doprecyzowania informacji o potrzebach finansowych i dostępnych źródłach finansowania transformacji (w tym funduszach UE). Postulowaliśmy ponadto uwzględnienie skutków dystrybucyjnych i terytorialnych wprowadzanych zmian oraz aktualizację planów, a także potrzebę realnych konsultacji społecznych i budowy wielopoziomowego dialogu klimatycznego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb grup wrażliwych⁴.

⁴ Niewiata-Rej, M. (2024), *Terytorialne i dystrybucyjne aspekty sprawiedliwej transformacji we wstępnej wersji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r.*, Instytut Reform, Warszawa.

Obecna wersja dokumentu z grudnia 2025 roku wypada lepiej w większości obszarów ocenianych w 2024 roku. Uwzględnia część postulatów interesariuszy zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych (więcej piszemy o tym w [Załączniku 1](#)). Aktualizacja KPEiK nie zawiera jednak wszystkich potrzebnych uzupełnień. Obrany w przeszłości tryb prac nad dokumentem (np. brak rozwoju narzędzi prognostycznych do szczegółowego modelowania zeroemisyjnego systemu energetycznego, brak systemowego dialogu z interesariuszami) sprawia, że wprowadzenie do niego dalszych istotnych korekt bez kolejnych wielomiesięcznych opóźnień jest niemożliwe. W rezultacie obecna wersja planu najpewniej trafi do Komisji Europejskiej bez większych zmian.

Doświadczenie prac nad aKPEiK należy natomiast wykorzystać przy kolejnych krajowych dokumentach strategicznych. Konieczna będzie nie tylko operacjonalizacja płynących z tego procesu wniosków, lecz także uzupełnienie braków planu. **Polska nadal potrzebuje systematycznego i kompletnego programu reform polityki klimatyczno-energetycznej. Powinien on zawierać konkretną listę działań i koherentny plan inwestycyjny.** Program ten musi uwzględniać ponadto długofalowe wyzwania oraz odpowiadać na postulat wzmacniania konkurencyjności polskiej gospodarki. Działania te nie sprowadzają się do mechanicznego dostosowania się do wymogów europejskiego prawa. Ich zaniechanie mogłoby przynieść realne negatywne skutki ekonomiczne (np. niewykorzystanie szans inwestycyjnych) oraz społeczno-polityczne (np. spadek zaufania społecznego na skutek chaotycznych, nieskoordynowanych decyzji urzędniczych).

1.2. Aktualizacja PEP szansą na nowy rozdział w zarządzaniu transformacją

Ustanowienie lepszego ekosystemu dokumentów strategicznych jest wykonalne. Szansa na to pojawia się już teraz, przy aktualizacji jednej z najważniejszych strategii rozwoju. Mowa o aktualizacji Polityki Energetycznej Polski (PEP2040) oraz jej rozszerzeniu na kolejną dekadę (PEP2050). Właśnie w tym momencie Polska może zbudować spójny ekosystem zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną. Może także sformułować program działań dla systemu elektroenergetycznego, którego brakuje w aKPEiK.

W opublikowanym w październiku 2025 roku liście otwartym do ministra energii Miłosza Motyki⁵ podkreślaliśmy potrzebę dokończenia prac nad aKPEiK. Wskazywaliśmy, że wykorzystanie ich efektów przy tworzeniu PEP2040 jest warunkiem uniknięcia fragmentaryzacji działań i zapewnienia ich mierzalności. Jednocześnie akcentowaliśmy konieczność powiązania dokumentów z harmonogramami, wskaźnikami KPI oraz mechanizmami monitoringu. Brak integracji i dalsze opóźnienia grożą osłabieniem zaufania społecznego i zdolności państwa do realizacji celów klimatycznych.

Dlatego aktualizacja PEP powinna być traktowana jako proces systemowy. Powinna opierać się na doświadczeniach z aKPEiK, wdrażać trwałą formułę dialogu z interesariuszami, a także jasno przypisać odpowiedzialność instytucjonalną za działania zawarte w dokumencie.

⁵ List otwarty do Ministra Energii Pana Miłosza Motyki w sprawie dalszych prac nad planem transformacji energetycznej Polski, 6 października 2025 r., Instytut Reform, Warszawa.

Prace nad PEP2050 stanowią okazję do zmiany logiki dotychczasowego zarządzania strategicznego w Polsce. Od kilkunastu lat dominują w nim zachowawczość oraz obniżanie ambicji prognoz względem realiów rynkowych i trendów regulacyjnych. Aktualizacja PEP to także szansa na przygotowanie kompletnego planu transformacji energetycznej. Pozwoli to wcześniej gromadzić niezbędne zasoby, podejmować działania polityczne i zwiększać inwestycje w transformację. Dzięki temu Polska zyska szansę na odejście od rutyny spóźnionych, improwizowanych reakcji na bieżące kryzysy. Zamiast tego kraj będzie zapobiegawczo budował odporność na wyzwania środowiskowe, demograficzne i geopolityczne. Będzie także przygotowany na zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego i gospodarczego.

2. Lepsze zarządzanie polityką energetyczno-klimatyczną

2.1. Strategiczna niespójność w polityce klimatyczno-energetycznej

Polska polityka klimatyczno-energetyczna funkcjonuje w oparciu o rozproszony i niespójny zestaw dokumentów strategicznych. Część z nich została już oficjalnie przyjęta, inne są na etapie projektowania lub konsultacji. Niektóre wynikają z prawodawstwa unijnego, inne z krajowych regulacji. Taka mozaika niesie ze sobą ryzyko fragmentaryzacji działań i osłabia ich koordynację pomiędzy instytucjami państwowymi odpowiedzialnymi za ich wdrożenie.

Opracowanie spójnego ekosystemu strategicznego napotyka szereg barier. Do najważniejszych należą niedostateczne zasoby kadrowe administracji publicznej, silosowe działanie resortów oraz brak wspólnej wizji przyszłości i uzgodnionych makropolitycznych celów. Problemy pogłębia rozproszenie odpowiedzialności, brak ciągłości instytucjonalnej oraz niedostateczny dialog z interesariuszami. Szczegółową diagnozę tych wyzwań przedstawiliśmy w raporcie Instytutu Reform *Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji*⁶.

Obszary niezbędnych działań w poprawie zarządzania strategicznego

Uporządkowanie systemu rządzenia strategicznego jest możliwe, ale wymaga skoordynowanych działań w czterech obszarach:

- uzgodnienia celów i poszczególnych dokumentów strategicznych,
- wzmocnienia koordynacji instytucji,
- uruchomienia regularnego monitoringu wykonania strategii i ewaluacji działań z niej wynikających,
- systemowego włączania interesariuszy i obywateli w wielopoziomowy dialog.

Warunkiem wypracowania spójnego ekosystemu dokumentów strategicznych jest również większa centralizacja instytucjonalna polityki klimatycznej w Polsce. Kompleksowy program naprawy przedstawiliśmy w raporcie *Od stagnacji do strategii. Narzędzia zarządzania transformacją dla Polski*⁷.

Naprawa ekosystemu strategicznego w praktyce oznacza systematyczne porządkowanie dokumentów: usuwanie sprzeczności, uzupełnianie luk oraz wzmacnianie komplementarności między strategiami. Punktem wyjścia do tych prac powinna

⁶ Wiejski, P., Wojtyło, M., (2025); *Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji*, Instytut Reform, Warszawa.

⁷ Lipiński, M., Śniegocki, A., Wetmańska, Z., Wiejski, P. i Wojtyło, M., (2025); *Od stagnacji do strategii. Narzędzia zarządzania transformacją dla Polski*, Instytut Reform, Warszawa.

być analiza już przyjętych dokumentów w celu zidentyfikowania potencjalnych „kotwic” spójności strategicznej.

Taką rolę pełni przyjęta w lipcu 2025 roku Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 (KRK 2050) – dokument wizyjny definiujący podstawowe wyzwania stojące przed Polską do połowy wieku. KRK 2050 ma charakter nadrzędny, dlatego wszystkie nowe strategie i programy powinny stanowić jego operacjonalizację. Jednocześnie jest to dokument najbardziej ramowy i ogólny. Określa więc podstawowe, wielosferowe wyzwania dla Polski, ale nie definiuje szczegółowych działań.

Na podstawie wizji nakreślonej przez KRK 2050 oraz obowiązujących przepisów prawa krajowego należy uchwalić dokumenty niższego rzędu, tj. strategię średnio-okresową, strategię rozwoju oraz programy rozwoju.

W listopadzie 2025 roku rząd opublikował pierwszą wersję Strategii Rozwoju Polski z perspektywą do 2035 roku (SRP 2035), której celem jest skonkretyzowanie kierunków rządzenia strategicznego. Obecnie SRP 2035 spełnia ten cel jedynie częściowo. Nie pełni jednak wystarczająco silnej „kotwiczącej” roli dla innych dokumentów strategicznych, na co wskazywaliśmy w ramach konsultacji publicznych⁸.

W toku dalszych prac nad SRP 2035 należy wyraźnie zdefiniować jej centralną rolę w ekosystemie oraz powiązać ją z dokumentami obowiązującymi i planowanymi. Powiązania te dotyczą przede wszystkim tzw. innych strategii rozwoju. To one powinny przekładać ogólne cele SRP 2035 na wybrane sektory gospodarki lub regiony geograficzne. Strategie rozwoju operacjonalizują cele, przekładając ramy rozwojowe na konkretne polityki i działania realizowane w określonym horyzoncie czasowym.

Jako dokumenty praktyczne, są bliższe polityce niż wizjonerstwu. Strategie rozwoju stanowią też dobrą okazję do wzięcia publicznej odpowiedzialności za kierunek zmiany i jego utrzymanie w dłuższym okresie. Wskaźniki, mierzalne cele i sekwencjom działań zwiększają rozliczalność polityk publicznych oraz precyzują obszary obywatelskiej kontroli.

Do innych krajowych strategii rozwoju należą:

- Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040, przyjęta w 2021 roku);
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku;
- Polityka ekologiczna państwa 2030 (przyjęta w 2019 roku);
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 (SZRWRIr 2030).

Powyższą mapę wieńczą dokumenty definiujące ramy finansowania poszczególnych działań, w tym programy operacyjne oraz ustawa wdrożeniowa regulująca polskie wydatkowanie funduszy unijnych z Wieloletnich Ram Finansowych.

Istotną część krajobrazu dokumentów strategicznych w Polsce stanowią również programy wynikające z prawa unijnego, w tym wspomniany we wprowadzeniu KPEiK. Te dokumenty niekoniecznie mają status strategii. Nie zawsze też nakładają obowiązki na krajowe rządy – na co polskie władze często się powołują, uzasadniając swoją rezerwę wobec zapisów w nich zawartych. Jednak ze względu na hierarchię prawa unijnego, które nakazuje krajom członkowskim implementację przepisów, a także dla zachowania koherentności i przejrzystości ekosystemu strategicznego, polskie dokumenty powinny zachowywać zgodność z unijnymi (por. poniższe zestawienie).

⁸ Wetmańska Z. (red.) (2025), *Między ambicją a realizacją. Jak wzmocnić Strategię Rozwoju Polski do 2035 roku?*, Instytut Reform, Warszawa

Tabela 2. Kluczowe dokumenty strategiczne mające wpływ na obszary energii i klimatu

Poziom dokumentu	Dokumenty wynikające z prawa krajowego	Dokumenty wynikające z prawa unijnego
Strategia długookresowa	Krajowa Koncepcja Kraju 2050	Długoterminowa strategia klimatyczna (perspektywa 30 lat)
Strategia średniookresowa	- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. z perspektywą do 2030 r. (obowiązująca) - Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. (w przygotowaniu)	- Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (w zakresie reform) - Plan Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034 (w przygotowaniu)
Strategie rozwoju	- Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. - Polityka Ekologiczna Państwa 2030 - Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 - Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030	Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu
Polityki publiczne i programy rozwoju	Np. - Program polskiej energetyki jądrowej, - Polska Strategia Wodorowa, - Strategia Transformacji Ciepłownictwa (w przygotowaniu), - Strategia CCUS (w przygotowaniu)	- Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków - Krajowy Plan Renowacji Budynków (w przygotowaniu) - Plan społeczno-klimatyczny (w przygotowaniu)

Źródło: opracowanie własne Instytutu Reform

2.2. W stronę spójnego ekosystemu strategicznego. PEP a Strategia Rozwoju Polski

Poprawa zarządzania klimatyczno-energetycznego wymaga myślenia o ekosystemie dokumentów strategicznych całościowo. KRK 2050, SRP 2035, PEP i KPEiK mogą stworzyć spójny i hierarchiczny system, jeśli zostaną ze sobą powiązane. W praktyce oznacza to:

- włączenie jasno zdefiniowanych celów klimatyczno-energetycznych do SRP 2035 oraz ustanowienie wspólnego zestawu wskaźników, które byłyby obowiązkowym punktem odniesienia dla całego ekosystemu strategicznego;
- synchronizację cykli aktualizacji tych dokumentów, tak aby operacyjne strategie – KPEiK i PEP – były aktualizowane po każdej rewizji SRP, a SRP po każdej rewizji KRK. Można to zapewnić przez wzmocnienie łańcucha powiązań między analizowanymi dokumentami (KRK → SRP → PEP ↔ aKPEiK), zarówno w wymiarze formalnym (np. przez doprecyzowanie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju oraz Prawa energetycznego lub przyjęcie odpowiedniej uchwały Rady Ministrów⁹), jak i wdrożeniowym (np. monitoring powiązań dokumentów);
- ustanowienie funkcji „strażnika spójności” – wskazanie instytucji odpowiedzialnej za monitoring zgodności strategii sektorowych z dokumentami wyższego rzędu.

⁹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski”.

W takim modelu dokumenty tworzą spójny łańcuch. KRK 2050 definiuje megatrendy, ryzyka i warunki brzegowe rozwoju. SRP 2035 przekłada je na średniookresowe priorytety, w których klimat i transformacja energetyczna stają się jednym z kluczowych filarów. Z kolei **PEP przekłada cele SRP na działania w sektorze energii, uwzględniając diagnozy oraz priorytety wytyczone przez Komisję Europejską. Dzięki temu PEP staje się dokumentem wykonawczym w całej architekturze strategicznego zarządzania transformacją energetyczną.** KPEiK natomiast – jako dokument sprawozdawczy – w uporządkowany sposób przekazuje UE polskie cele energetyczno-klimatyczne sformułowane w PEP. Taki model można wdrażać stopniowo przez punktowe aktualizacje istniejących dokumentów, w tym wyżej wymienionych krajowych strategii rozwoju.

Obecnie największy potencjał zmian wiąże się z aktualizacją PEP. Dokument ten może stać się operacyjnym filarem SRP 2035 w obszarze szeroko rozumianej energetyki. W tym ujęciu jego rolą byłoby dostarczenie mierzalnych wskaźników, scenariuszy transformacji oraz doprecyzowanie priorytetów i sekwencji działań. Mógłby on także uzupełnić zidentyfikowane przez nas luki w SRP¹⁰ w obszarze klimatu i energii. Wskazywaliśmy m.in. na brak opisu przekrojowych działań wspierających rozwój czystego przemysłu i elektryfikację oraz niedostateczne rozwiązania usuwające bariery rozwoju OZE w Polsce. Brakowało także kompleksowego ujęcia kwestii bezpieczeństwa energetycznego. Nie uwzględniono również zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”. Kwestie te powinny zostać doprecyzowane w toku prac nad PEP, a następnie – w podejściu bottom-up – posłużyć do uzupełnienia SRP na końcowym etapie procesu aktualizacji.

PEP ma również znaczenie przekrojowe. Plany dla sektora energetyczno-paliwowego porządkują działania w innych sektorach i stanowią punkt odniesienia dla bardziej szczegółowych tzw. strategii sektorowych. Trafniej należałoby je określać mianem polityk publicznych lub programów rozwoju. Do dokumentów takich należą m.in. Program polskiej energetyki jądrowej (PPEJ) czy strategia wychwytywania dwutlenku węgla (CCS / CCU)¹¹.

Perspektywa PEP powinna, zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Energii, zostać wydłużona do 2050 roku. W naszej ocenie byłoby to korzystne dla całości systemu. W tym wariancie PEP może rozwijać dotychczasowe prace związane z aktualizacją KPEiK. Może także zwrotnie wspomagać przygotowanie przyszłych edycji KPEiK, z uwagi na jego krótszy horyzont czasowy. Do tych kwestii odnosiliśmy się w recenzji pierwszej aktualizacji KPEiK¹² oraz w zeszłorocznym liście otwartym do ministra energii Miłosza Motyki¹³.

Wiedza zgromadzona w dotychczasowym procesie aktualizacji KPEiK może wesprzeć przygotowanie i wdrażanie PEP. Dotyczy to w szczególności konkretyzacji mapy drogowej dekarbonizacji systemu energetyczno-paliwowego. Obejmuje również doprecyzowanie zasad monitorowania postępów polityki energetycznej oraz ustanowienia reguł wielopoziomowego dialogu w sektorze. W tym ujęciu PEP może stać się wehikułem zmiany typu *bottom-up* wobec dokumentów takich jak KRK i SRP. Jednocześnie może tworzyć dobre wzorce do kaskadowania celów oraz działań polityk publicznych i programów rozwoju w logice top-down.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Niestety logika nazewnictwa dokumentów strategicznych stosowana przez polskich decydentów często jest myląca dla odbiorców i nieadekwatna do systemu ustanowionego przez krajowe prawo. W nazwach dokumentów zdarza się np. użycie słowa „strategia”, gdy adekwatniejsza byłaby „polityka” lub „program” i odwrotnie – a czasem zdarzają się nazwy zgodne z prawnymi wytycznymi. Zob. Lipiński, M. et al., *Od stagnacji do strategii*.

¹² Augustowski, W., Lipiński, M., Grek K., Śniegocki, A., Wiewski, P., Wetmańska, Z., (2025); *Kompas polskiej transformacji. Co dalej po aktualizacji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu?*, Instytut Reform, Warszawa.

¹³ List otwarty do Ministra Energii Pana Miłosza Motyki w sprawie dalszych prac nad planem transformacji energetycznej Polski, 6 października 2025 r., Instytut Reform, Warszawa.

KPEiK w czeskim systemie strategii

Czeski KPEiK jest ściśle powiązany z kluczowymi dokumentami krajowej polityki energetycznej i klimatycznej, przede wszystkim z Polityką Energetyczną Republiki Czeskiej (*Státní energetická koncepce České republiky*) oraz Polityką Ochrony Klimatu (*Politika ochrany klimatu*). Ogólne ramy dla trzech wspomnianych dokumentów wyznaczają: krajowa strategia rozwoju (*Hospodářská strategie České republiky: Česko do top 10*) oraz Krajowy Plan Odbudowy (*Národní plán obnovy*).

Prace nad KPEiK opierały się na danych i założeniach zawartych w Polityce Energetycznej i Polityce Ochrony Klimatu. Jednocześnie prace nad KPEiK dostarczyły wkładu do aktualizacji obu tych dokumentów w latach 2023–2024. Aktualizacje te realizowano równolegle i w koordynacji z przygotowaniem KPEiK.

Za wdrażanie KPEiK odpowiada Ministerstwo Przemysłu i Handlu Republiki Czeskiej. Ten sam resort realizuje również Politykę Energetyczną. Jeden gospodarz obu dokumentów sprawia, że są one ze sobą logicznie powiązane, choć nie jest to wprost zapisane w czeskim prawie energetycznym (ustawa nr 406/2000 Sb. o hospodaření energií). Za czeską Politykę Ochrony Klimatu odpowiada natomiast Ministerstwo Środowiska (*Ministerstvo životního prostředí*), które w kwestiach związanych z KPEiK współdziała z Ministerstwem Przemysłu i Handlu.

W czeskim systemie dokumentów strategicznych KPEiK posiada również najwyższy, trzeci stopień znaczenia dla realizacji unijnej polityki spójności. Podkreśla to jego rolę jako instrumentu realizacji polityki UE.

Status czeskiego KPEiK wynika przede wszystkim z praktyki wdrażania legislacji unijnej, a nie ze zmian przepisów krajowych. Pokazuje to, że władze czeskie potrafiły skutecznie włączyć dokumenty wynikające z prawa UE (KPO, KPEiK) do krajowej hierarchii dokumentów strategicznych w sposób zapewniający spójność działań planistycznych.

2.3. Potrzeba koordynacji polskiej strategii rozwoju z prawem UE

Wielość dokumentów strategicznych rodzi pytania o ich cel i potrzebę tworzenia kolejnych. Często uznaje się redukcję obciążeń biurokratycznych i upraszczanie prawa za wartości same w sobie. Jednak zarządzanie państwem i gospodarką jest złożonym procesem, wymagającym definiowania ogólnych wyzwań oraz wytyczania ścieżek działań z przypisaniem odpowiedzialności instytucjonalnej. Kompletny ekosystem zarządzania strategicznego będzie tę złożoność odzwierciedlał.

Złożoność ta rośnie ze względu na konieczność koordynacji polityk krajowych z unijnymi. Dodatkową komplikacją jest fakt, że odpowiedź na współczesne wyzwania gospodarcze wymaga międzysektorowej agregacji wiedzy i uzgadniania działań. Bez ekosystemu strategicznego takie podejście będzie znacząco utrudnione. W obszarze energii i klimatu Bruksela zachęca państwa członkowskie do wyprzedzającego planowania działań oraz regularnej sprawozdawczości, pozostawiając im jednocześnie znaczną autonomię w doborze scenariuszy strategicznych i konkretnych rozwiązań. Unia Europejska określa ramowe cele, jednak doprecyzowanie ścieżki dojścia do nich, a także ich zakotwiczenie w poszczególnych sektorach zależy od inicjatywy poszczególnych krajów.

Dlatego dokumenty takie jak SRP, KPEiK i PEP pełnią różne, ale komplementarne funkcje. Ich spójne powiązanie i jasne rozgraniczanie ról mogą zwiększyć sku-

teczność wykorzystania instrumentów administracyjnych i budżetowych oferowanych przez Unię Europejską, a jednocześnie umożliwić dostosowanie polityk do polskiego kontekstu społecznego i prawnego.

W poniższej tabeli pokazujemy, czym KPEiK i PEP różnią się od siebie – i jak można tę komplementarność wykorzystać dla wzmocnienia ekosystemu zarządzania strategicznego. Podobieństwa i różnice są dokładniej omówione w [Załączniku 2](#) do niniejszego briefu.

Tabela 3. Zestawienie różnic między KPEiK i PEP oraz ich konsekwencji

	KPEiK	PEP	Co wynika z różnic
Porządek prawny	- Wynika bezpośrednio z unijnego porządku prawnego; - obowiązkowy dla wszystkich państw UE; - jednolita struktura i minimalne wymogi treściowe; - aktualizacja co 5 lat; - podlega ocenie KE; - w krajowym porządku prawnym nie musi być wiążący.	- Wynika z krajowego porządku prawnego; - stanowi „inną strategię rozwoju” w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz dokument sektorowy wymagany przez Prawo energetyczne; - nie jest formalnie związany normami unijnymi; - podlega pełnej kontroli władz krajowych.	KPEiK działa w logice unijnej zgodności i koordynacji, PEP – w logice krajowej autonomii decyzyjnej. Tworzy to potencjał komplementarności, ale także trwałe ryzyko niespójności między poziomem UE i krajowym.
Funkcje	- Pełni funkcję sprawozdawczą i koordynacyjną; - służy miękkiej koordynacji polityk klimatyczno-energetycznych w UE; - umożliwia porównywalne raportowanie postępów; - nie jest dokumentem wykonawczym i ma ograniczoną moc sprawczą.	- Jest obowiązującą strategią rozwojową dla władz krajowych; - stanowi podstawę decyzji administracyjnych i prowadzenia polityki energetycznej; - kieruje transformacją sektora energii poprzez wskazywanie konkretnych działań.	KPEiK dostarcza ramy analityczne dotyczące spójności krajowej i unijnej polityki oraz odpowiada na wymogi raportowania, natomiast PEP posiada potencjał sprawczy. Efektywniejsze łączenie obu funkcji mogłoby wzmocnić skuteczność krajowej polityki energetyczno-klimatycznej.
Zakres tematyczny	- Obejmuje pięć wymiarów polityki energetycznej UE: dekarbonizację, efektywność energetyczną, bezpieczeństwo energetyczne, rynek wewnętrzny energii oraz badania, innowacje i konkurencyjność; - poza kwestiami energetycznymi uwzględnia też adaptację do zmian klimatu, GOZ, jakość środowiska, społeczne skutki transformacji; - silnie rozwinięte mechanizmy monitoringu i raportowania; - nie zawiera rozstrzygnięć co do zarządzania systemem energetycznym.	- Koncentruje się na systemie energetyczno-paliwowym: (w tym miks nośników energii, infrastruktura sieciowa, OZE, energetyka jądrowa, paliwa, bezpieczeństwo energetyczne, ciepłownictwo, efektywność energetyczna); - posiada strukturę celową; - zawiera diagnozę sektora, prognozy i scenariusze rozwoju; - określa kwestie zarządcze i odpowiedzialności instytucjonalnej przy realizacji polityki energetycznej.	KPEiK zapewnia szeroką, przekrojową perspektywę łączącą wymiar energetyczny i klimatyczny, natomiast PEP odpowiada za systemowe zarządzanie sektorem energetycznym od strony podażowej i popytowej. Uwzględnienie wniosków z analiz na rzecz KPEiK przy tworzeniu PEP pozwala na zapewnienie spójności między działaniami w sektorze energetycznym a szerszymi celami klimatycznymi dla całej gospodarki.

Źródło: opracowanie własne Instytutu Reform.

Komplementarność KPEiK i PEP polega na możliwości połączenia unijnej, przekrojowej logiki celów klimatyczno-energetycznych z krajową zdolnością do sprawczego zarządzania systemem energetycznym. Niezbędne do opracowania KPEiK analizy dotyczące wkładu Polski w ogółouropejską transformację energetyczną mogą stanowić element diagnozy, na której opiera się PEP. Z kolei program działania i cele strategiczne formułowane w ramach PEP mogłyby stanowić punkt odniesienia dla kompleksowego raportowania wymaganego w KPEiK. Taka sekwencja prac mogłaby ograniczyć ryzyko niespójności między poziomem UE a krajowym. Jednocześnie pozwoliłaby na lepsze powiązanie celów, instrumentów i odpowiedzialności instytucjonalnej.

2.4. PEP jako punkt odniesienia dla planowania działań sektorowych

Strategie sektorowe, takie jak strategia wodorowa, strategia dotycząca wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS), strategia ciepłownicza czy Program polskiej energetyki jądrowej, są bardziej szczegółowe i techniczne niż strategie rozwoju. Ich zadaniem jest operacjonalizacja polityki rozwojowej w poszczególnych sektorach. Obejmuje to określanie ścieżek technologicznych, wymagań inwestycyjnych, harmonogramów i mierników postępu. Bez nadrzędnej ramy – takiej jak PEP przygotowany w oparciu o aKPEiK – strategie sektorowe pozostają rozproszone, a ich założenia są sprzeczne. W efekcie cała architektura rządzenia działa jak luźny zbiór odseparowanych projektów, zamiast tworzyć spójny proces wspierające te same ramowe cele transformacji.

W przypadku strategii technologicznych – takich jak wodór czy CCS – nie da się realistycznie określić skali i roli interwencji w tych obszarach bez spójnej wizji systemu energetycznego. Potrzebne są prognozy miksu energetycznego, trajektorie zapotrzebowania na energię oraz ocena dostępnych mocy wytwórczych. W praktyce oznacza to, że **bez PEP jako strategicznej ramy rozwój sektorowych polityk staje się przypadkowy i podatny na błędy planistyczne**, zwłaszcza w obszarach kosztownych technologii rozwijanych w długim terminie. Silna zależność między poziomami strategii jest zresztą ustawowym wymogiem dobrego prowadzenia polityki rozwoju.

W tym sensie PEP powinien pełnić funkcję „kotwicy” dla polityk sektorowych, podobnie jak SRP 2035 powinna kotwiczyć PEP, a KRK 2050 – SRP. Brak takich kotwic był przyczyną równoległego tworzenia strategii sektorowych, bez wzajemnych odniesień i wspólnej logiki operacyjnej.

W nadchodzącym cyklu aktualizacji PEP ta logika może zostać wreszcie odbudowana. Przekrojowy materiał analityczny zebrany przy pracach nad aKPEiK umożliwi stworzenie spójnych scenariuszy rozwojowych dla energetyki, które powinny znaleźć się w PEP2040. Te scenariusze z kolei będą mogły zostać rozwinięte w strategiach sektorowych. W efekcie dokumenty strategiczne przestaną się opierać na niespójnych lub sprzecznych założeniach i zaczną działać jako elementy jednego systemu transformacji.

Jest to kluczowe, gdyż strategie sektorowe – mimo że bardziej szczegółowe – odnoszą się do pojedynczych fragmentów gospodarki. Tymczasem PEP ustala fundamentalną dla nich wszystkich, całościową wizję systemu energetyczno-paliwowego.

Relacja między poszczególnymi poziomami strategii powinna być wzajemnie wzmacniająca: **PEP nadaje kierunek i określa ramy, strategie sektorowe go uszczegóławiają, a wynikające ze strategii sektorowych wnioski zwrótnie wpływają na kolejne aktualizacje PEP.** Takie sprzężenie – zgodne z logiką systemową Zasad prowadzenia polityki rozwoju – pozwoli zbudować trwały, przewidywalny i podlegający społecznej kontroli system zarządzania strategicznego. Dzięki temu prace nad strategiami sektorowymi nie będą powtarzać analiz, dublować wysiłku administracji ani tworzyć kolejnych niespójności. Umożliwi to przejście od fragmentarycznych, reaktywnych polityk sektorowych do skoordynowanego, wielopoziomowego systemu zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną.

3. Od KPEiK do PEP2050: trzy warunki sukcesu

Krajobraz dokumentów strategicznych przedstawiony w poprzednim rozdziale wskazuje, że **Polityka Energetyczna Polski jest kluczowym łącznikiem między planowaniem przekrojowej polityki rozwojowej a działaniami sektorowymi**. Łączy ona również krajowe oraz unijne ramy zarządzania transformacją energetyczną.

W kolejnych latach Polska powinna dążyć do modelu, w którym opracowane z odpowiednim wyprzedzeniem nowe wersje PEP stanowią podstawę dla kolejnych aktualizacji KPEiK. Obecnie najbardziej efektywnym krokiem w kierunku tego modelu jest pełne wykorzystanie dorobku z prac nad aKPEiK przy tworzeniu nowej wersji PEP. Pozwoli to na uporządkowanie agendy reform klimatyczno-energetycznych na najbliższe 3–4 lata jeszcze w ramach obecnego cyklu aktualizacji dokumentów strategicznych.

Przemysłane podejście do przygotowania nowej wersji PEP może stworzyć podstawy organizacyjne i narzędziowe, które przyniosą korzyści już w perspektywie 2028 roku. To właśnie wtedy polski rząd musi przedstawić kolejną aktualizację KPEiK, zawierającą propozycję kształtu transformacji energetycznej na kolejną dekadę po 2030 roku i ścieżkę zmian aż do 2050 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę, w tym rozdziale omawiamy kluczowe warunki, które powinna spełnić nowa PEP, by zapewnić nowe otwarcie w zarządzaniu transformacją energetyczną w Polsce.

3.1. Gotowi na niepewną przyszłość: scenariusz WAM jako podstawa planowania

Wykorzystanie dorobku aktualizacji KPEiK przy tworzeniu nowej Polityki Energetycznej Polski wymaga decyzji, który ze scenariuszy zawartych w KPEiK powinien stanowić podstawę dalszych prac. W drugiej połowie 2025 roku powróciła debata o scenariuszu „preferowanym”. Pytanie brzmiało: czy powinien nim być scenariusz tzw. zrównoważonej transformacji (z ang. WEM – *with existing measures*), zakładający utrzymanie obecnego kierunku polityk, czy też scenariusz transformacji przyspieszonej (z ang. WAM – *with additional measures*), przewidujący wdrożenie dodatkowych działań przez państwo?

Analizy skutków społeczno-gospodarczych przedstawione w [Załączniku 1](#) do aKPEiK pokazują, że **scenariusz WAM przynosi większe korzyści w wielu aspektach**. Korzyści

te obejmują sferę ekonomiczną – niższe ceny energii, wyższy wzrost PKB i niższe bezrobocie. Z kolei w sferze społecznej skutkiem jest zmniejszenie ubóstwa energetycznego, a w zdrowotnej – m.in. redukcja lokalnego zanieczyszczenia powietrza.

Jednocześnie realizacja scenariusza WAM wymaga większego wysiłku inwestycyjnego oraz szybszych dostosowań organizacyjnych, które pozwolą wdrażać nowe technologie energetyczne. Oznacza także konieczność szybszego przebranżawiania pracowników oraz utratę wartości aktywów zależnych od paliw kopalnych. Dlatego pomimo systemowych przewag scenariusza WAM, wśród przedstawicieli rządu, a także innych interesariuszy pojawiają się głosy wspierające scenariusz WEM.

Dokładniejsze przyjrzenie się roli analizy scenariuszowej przy tworzeniu KPEiK i PEP wskazuje jednak, że spór o „preferowany” scenariusz jest w swojej istocie jałowy.

Odpowiedzialne planowanie transformacji energetycznej wymaga przyjęcia logiki scenariusza WAM, aby adekwatnie zdefiniować wyzwania organizacyjne i inwestycyjne, na które państwo powinno odpowiedzieć.

Scenariusze w KPEiK oraz PEP nie są centralnymi planami inwestycyjnymi. Stanowią one jedynie wariantowe prognozy przyszłości, które łączą założenia dotyczące otoczenia zewnętrznego (np. ceny paliw i uprawnień do emisji, tempo postępu technologii) z działaniami państwa (np. skala wsparcia zeroemisyjnych inwestycji, tempo rozbudowy infrastruktury, pozwalające na szybsze przyłączanie źródeł zeroemisyjnych do sieci).

To właśnie polityka państwa różnicuje wyniki prognoz. Większa aktywność państwa w scenariuszu WAM pozwala osiągnąć korzyści przy założonych warunkach zewnętrznych. Zmiana tych warunków (np. wyższe koszty zeroemisyjnych technologii, niższe ceny uprawnień do emisji) może zmniejszyć korzyści z szybkiej transformacji. W praktyce oznacza to, że część firm i obywateli może ostatecznie zrezygnować z inwestycji, nawet jeśli państwo stworzy odpowiednie warunki na realizację projektów w scenariuszu WAM. Jednocześnie dalsze przyspieszenie zmian technologicznych czy kolejne kryzysy paliwowe zwiększą koszty zaniechania braku dodatkowych działań, czyli pozostania w logice scenariusza WEM. Rolą KPEiK jest więc przedstawienie takiego zestawu działań państwa, które umożliwią realizację korzystnych inwestycji przyspieszających transformację.

Transformacja energetyczna – jako proces skomplikowany, długofalowy oraz wymagający wypracowania nowych ram prawnych i organizacyjnych – nie pozostawia pola na proste i szybkie podnoszenie ambicji. Dobrymi przykładami są: długa droga do wypracowania konsensusu w sprawie reform porządkujących przyłączanie OZE do sieci, opóźnienia we wdrażaniu inteligentnych liczników oraz złożone dyskusje o nowych modelach taryfowania energii elektrycznej i ciepła. W każdym z tych przypadków od momentu zauważenia problemu do wdrożenia nowych rozwiązań mija wiele lat. W tym czasie odbiorcy ponoszą wysokie koszty braku dostępu do tańszej energii.

Projektowanie polityki państwa w logice scenariusza WEM utrudni udział polskiego społeczeństwa w transformacji energetycznej. Przykładowo, powolna rozbudowa sieci energetycznych lub opieszale procedury inwestycyjne oznaczają dłuższe oczekiwanie gospodarstw domowych i firm na tańszy prąd z OZE w przypadku wzrostu cen paliw kopalnych. Podobnie, brak odpowiednich ram prawnych dla inwestycji w infrastrukturę przesyłu CO₂ zablokuje technologie CCS/CCU w tych

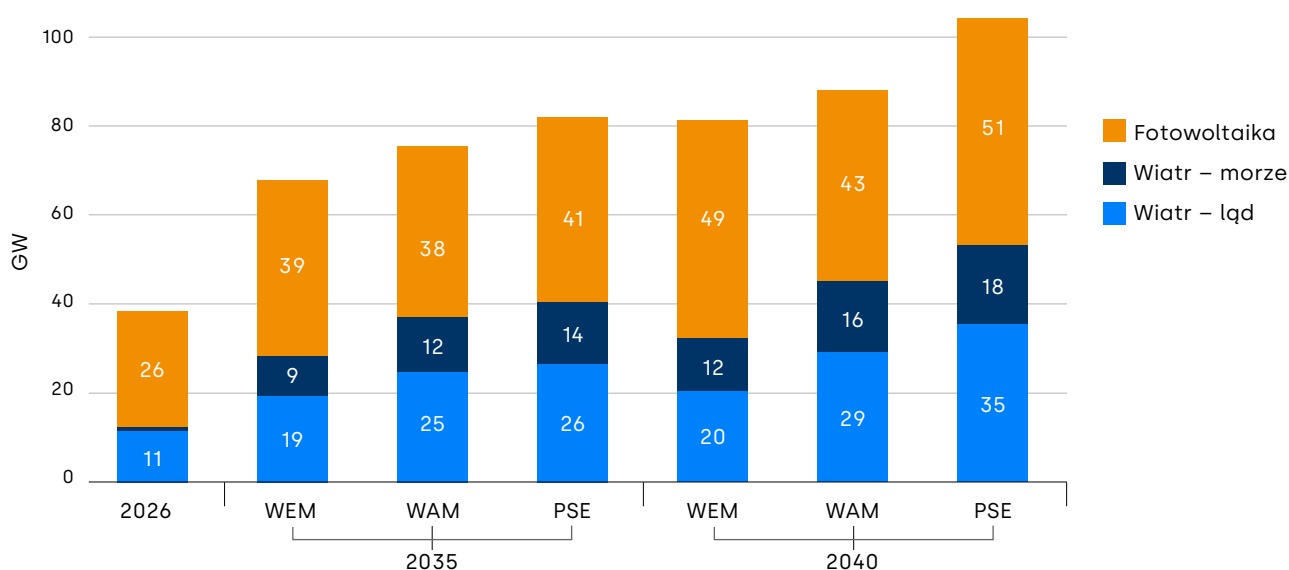
polskich zakładach przemysłowych, dla których jest to jedyna droga do utrzymania działalności w warunkach rosnących cen uprawnień.

Scenariusz WAM powinien być zatem scenariuszem wiodącym. Nie chodzi tylko o formalne wymogi akPEiK, ale przede wszystkim o zachowanie logiki wyprzedzającego planowania działań w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu.

Takie podejście należy zastosować przy opracowywaniu nowej wersji PEP. Polska nie zaczyna w tym zakresie od zera. Podobną logikę przygotowania się na przyspieszenie transformacji stosują już teraz Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE). Projekt nowego planu rozwoju sieci przesyłowej, opublikowany w lutym 2026 roku (półtora miesiąca po najnowszej wersji akPEiK), nie skupia się na wyborze „preferowanego” scenariusza dla energetyki. Jego głównym celem jest stworzenie warunków, w których sieci przesyłowe nie będą wąskim gardłem transformacji w Polsce. Dokument zakłada bowiem możliwość budowy w kolejnych kilkunastu latach większej liczby instalacji wiatrowych i fotowoltaicznych niż wynika to ze scenariuszy WEM i WAM.

Wykres 1. PSE już dziś projektuje rozwój sieci w logice wyprzedzającej transformację.

Prognoza rozbudowy mocy OZE w Polsce do 2040 r. w akPEiK (scenariusze WEM i WAM) oraz w projekcie Planu rozwoju sieci przesyłowej 2027–2036 (PSE)



Źródło: opracowanie własne na podstawie akPEiK (wersja z grudnia 2025 r.) oraz projektu PRSP¹⁴.

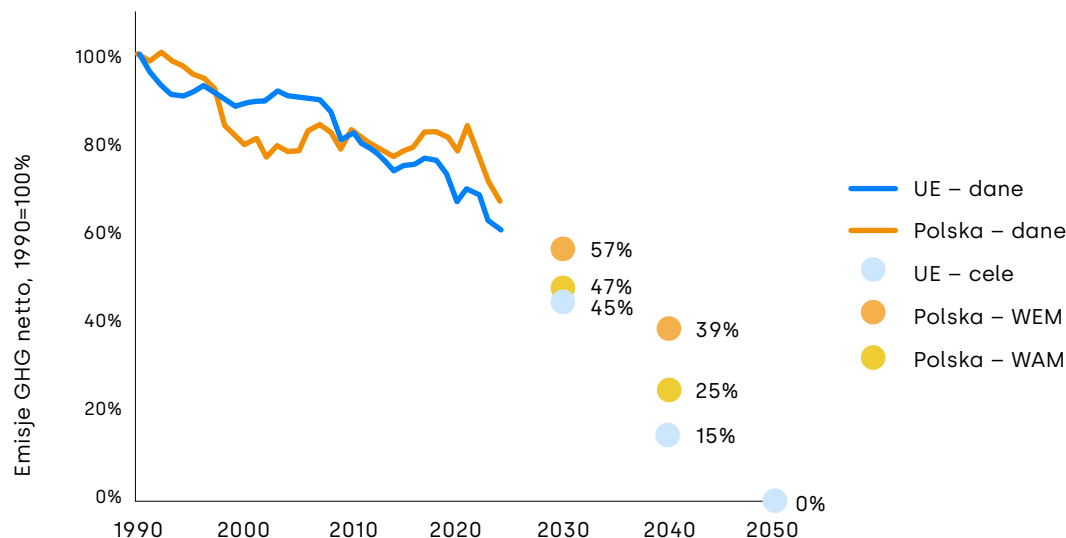
¹⁴ Dokument dostępny na [stronie PSE](#).

3.2. Unikanie ślepych zaułków: perspektywa 2050 traktowana na poważnie

Pomimo poprawy jakości akPEiK między wersją z 2024 roku a tą z końcówki 2025 roku (por. Załącznik 1), scenariusz WAM nadal zakłada lukę w tempie transformacji względem unijnych ambicji po 2030 roku. Nawet przy dodatkowych elastycznościach w unijnym celu redukcji emisji na 2040 rok oraz przyspieszeniu krajowej transformacji w najbliższych latach, Polsce rozwijającej się w oparciu o scenariusz WAM nie uda się nadrobić dystansu do reszty UE w latach 30. Oznacza to, że nawet obecny maksymalny poziom ambicji akPEiK może okazać się niewystarczający

do zapewnienia odpowiednich ram transformacji kraju na kolejną dekadę. Ten niekorzystny trend wskazuje, że pilnej refleksji wymaga również dłuższy horyzont czasowy transformacji – do połowy wieku.

Wykres 2. Nawet w scenariuszu WAM Polska nie nadąża za tempem transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie zgodnie z celami UE po 2030 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie akPEiK (wersja z grudnia 2025 r.) oraz Europejskiego Prawa Klimatycznego¹⁵.

W tym kontekście niezwykle ważną jest zapowiedź Ministerstwa Energii pod koniec 2025 roku dotycząca wydłużenia do 2050 roku perspektywy nowej wersji Polityki Energetycznej Polski.

Dłuższy horyzont planowania pozwoli w pełni ocenić, czy zakładana ścieżka transformacji kraju odpowiada ogólnoeuropejskiemu celowi osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku. Choć unijny cel nie oznacza konieczności osiągnięcia zerowej emisji netto w każdym państwie członkowskim, w praktyce różnice między poszczególnymi krajami będą wynikały głównie z czynników niezwiązanych z polityką energetyczną¹⁶. Należą do nich m.in. lokalny potencjał pochłaniania i redukcji emisji w rolnictwie wynikający z uwarunkowań przyrodniczych, a także koncentracja geograficzna zakładów przemysłowych generujących emisje procesowe, które nie są związane ze spalaniem paliw kopalnych.

Z drugiej strony polski system energetyczno-paliwowy będzie pod bezpośrednim wpływem ogólnoeuropejskich regulacji, takich jak EU ETS czy standardy zeroemisyjne dla budynków i pojazdów. Według analiz Komisji Europejskiej, emisje ze spalania paliw kopalnych w energetyce, budynkach, transporcie i przemyśle powinny spaść ponad 95% między 2025 a 2050 rokiem¹⁷. Dlatego polityka energetyczna kraju powinna zakładać pełną gotowość polskiej infrastruktury i ram prawnych do niemal całkowitego przejścia na zeroemisyjne technologie energetyczne w perspektywie połowy wieku.

Osiągnięcie tego celu wymaga nie tylko szybkiej rozbudowy sieci elektroenergetycznych na potrzeby głębokiej elektryfikacji ogrzewania, transportu i procesów przemysłowych, ale także zapewnienia przesyłu zdekarbonizowanych gazów oraz CO₂ dla technologii CCS/CCU. Poza wymiarem infrastrukturalnym niezbędny będzie

¹⁵ Z uwzględnieniem nowego celu do 2040 r., uzgodnionego pod koniec 2025 r.

¹⁶ Należą do nich m.in. lokalny potencjał pochłaniania i redukcji emisji w rolnictwie wynikający z uwarunkowań przyrodniczych, a także koncentracja geograficzna zakładów przemysłowych generujących emisje procesowe, które nie są związane ze spalaniem paliw kopalnych.

¹⁷ Obliczenia własne na podstawie scenariuszy przedstawionych w [ocenie skutków wdrożenia celu klimatycznego na 2040 r.](#)

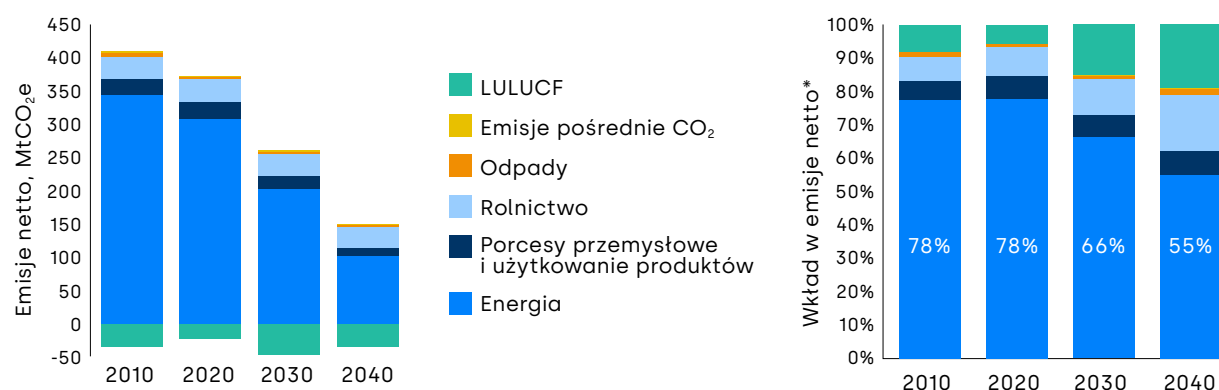
też rozwój łańcuchów dostaw i kompetencji pozwalających na wdrożenie rozwiązań net zero. Oznacza to potrzebę wsparcia projektów pilotażowych oraz dostawców technologii. Konieczne są także regulacje z czytelnymi zasadami dla rozwijających się rynków zeroemisyjnych paliw czy wykorzystanie CO₂.

Wydłużenie perspektywy planowania nie oznacza przy tym automatycznie przyspieszenia inwestycji we wszystkich sektorach. Przeciwnie – wdrożenie nowych technologii do polskiej gospodarki może być wtedy bardziej przemyślane i rozłożone w czasie. Zamiast mechanicznej realizacji celów pośrednich PEP2050 może skupić się na budowaniu podstaw do ich efektywnego wdrożenia w perspektywie połowy wieku. Przykładowo, tempo wzrostu produkcji zielonego wodoru w Polsce można dostosować do dostępności zeroemisyjnej energii w całej gospodarce. Pozwoli to przyspieszyć elektryfikację już w latach 30., przy jednoczesnym planowaniu dalszej rozbudowy źródeł zeroemisyjnych po 2040 roku na potrzeby dużych inwestycji wodorowych. Innym przykładem może być lepsze osadzenie innowacyjnych technologii jądrowych w przyszłym krajobrazie polskiej energetyki. Podejście zakładające „pozostawienie miejsca” dla atomu poprzez wolniejszy rozwój OZE traci uzasadnienie w świetle dalszego wzrostu zapotrzebowania na zeroemisyjną energię elektryczną w Polsce do 2050 roku.

Pomimo licznych zalet, wydłużenie perspektywy PEP do 2050 roku z uwzględnieniem wniosków z prac nad akPEiK wiąże się również z istotnym ryzykiem. PEP2050 nie obejmuje bezpośrednio pozaenergetycznych wymiarów polityki klimatycznej, takich jak dekarbonizacja procesów przemysłowych, zarządzanie odpadami, redukcja emisji w rolnictwie czy rozwój naturalnego i przemysłowego pochłaniania CO₂. Tymczasem wymiary te zyskują coraz większe znaczenie wraz ze zbliżaniem się do neutralności klimatycznej. Pośrednio wpływają także na warunki realizacji polityki energetycznej. Wymaga to realistycznego podziału wysiłku transformacji między sektor energetyczny a pozostałe sektory. Przykładowo w polskich warunkach nie należy zakładać, że pochłanianie CO₂ przez lasy pokryje zarówno emisje z rolnictwa, jak duże wolumeny emisji ze spalania paliw w innych sektorach. Należy również uwzględnić możliwość pojawienia się nowych źródeł popytu na energię, związanych bezpośrednio z technologiami redukującymi emisje netto (np. CCS/CCU).

Wykres 3. W miarę zbliżania się do neutralności klimatycznej rośnie rola pozaenergetycznych wymiarów polityki klimatycznej

Emisje gazów cieplarnianych netto w akPEiK (scenariusz WAM) wg źródeł



Uwaga: wkład w emisje netto uwzględnia emisje ujemne (pochłanianie), np. przy zerowych emisjach netto wkład pochłaniania jest równy emisjom brutto i wynosi 50%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie akPEiK (wersja z grudnia 2025 r.)

Systemową odpowiedzią na „klimatyczną” lukę, która może powstać przy okazji przekładania wniosków z akPEiK na PEP2050, jest równoległe przygotowanie komplementarnego dokumentu uwzględniającego całokształt polityki klimatycznej państwa do 2050 roku. Mógłby on opierać się na formule podobnej do Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej czy Strategii Transformacji Gospodarki do Neutralności Klimatycznej. Taki dokument nie tylko zapewniłby spójność PEP2050 z szerszym wkładem Polski w realizację unijnego celu klimatycznego, ale też wskazałby działania konieczne do uwzględnienia w innych krajowych strategiach rozwojowych, np. w obszarach ochrony środowiska, transportu, rolnictwa (patrz [Tabela 2](#)). Dokument ten mógłby również zostać przekazany Komisji Europejskiej w ramach wywiązania się z obowiązku przedstawienia długoterminowej strategii klimatycznej.

3.3. Proces, nie dokument: podstawy analityczne, włączenie interesariuszy, plan wdrażania

W przypadku akPEiK późny start prac nad dokumentem, kilkukrotne zmiany ministrów odpowiedzialnych za jego kształt oraz rosnące ryzyko kar za nieterminowe przesłanie go do Komisji Europejskiej sprawiły, że każda kolejna wersja planu powstawała pod dużą presją czasu. W takich warunkach nie wprowadzono systemowych korekt procesu przygotowania dokumentu: ani od strony narzędziowej, ani w zakresie włączenia interesariuszy w tworzenie dokumentu. Zamknięcie aktualizacji KPEiK i rozpoczęcie prac nad PEP2050 pozwala na nowo ułożyć proces planowania transformacji energetycznej w Polsce.

W przypadku analiz prognostycznych wskazane jest wczesna i otwarta dyskusja na temat założeń modelowania scenariuszy do 2050 roku. Dotyczy to zarówno parametrów technologicznych, jak również trendów demograficznych i gospodarczych wpływających na zapotrzebowanie na energię. Punktem wyjścia do takiej dyskusji mogą być założenia przyjęte na potrzeby akPEiK oraz Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku, której perspektywę należałoby wydłużyć do 2050 roku. W praktyce pożądana byłaby publikacja pierwszej wersji tych założeń w edytowalnym formacie i z możliwością zgłaszania uwag już na początku prac nad PEP2050, a nie dopiero przy upublicznieniu kompletnej wersji roboczej dokumentu.

Dyskusję o założeniach należy połączyć z przeglądem potrzeb w zakresie modelowania transformacji do 2050 roku. Wyniki takiej analizy wyznaczą wymogi w zakresie narzędzi prognostycznych wykorzystywanych w pracach nad PEP. Co do zasady zarówno PEP jak i KPEiK wymagają zintegrowanego modelowania całego systemu energetyczno-paliwowego w ramach jednego narzędzia. Może się jednak okazać, że żadne z dostępnych w Polsce zintegrowanych narzędzi nie spełni wszystkich wymogów (np. szczegółowe modelowanie transformacji przemysłu czy rynku zdekarbonizowanych paliw gazowych). W takiej sytuacji wskazane jest uzupełnienie głównego zestawu prognoz przez uzupełniające analizy sektorowe, co jest praktyką stosowaną np. przez Komisję Europejską. Istotne jest również przeznaczenie środków na rozwój krajowych narzędzi modelowania transformacji energetycznej (np. w ramach prac NCAE, KOBiZE lub projektów wspieranych przez NCBiR w ramach programu GOSPOSTRATEG), co pozwoli zniwelować istniejące luki narzędziowe.

W nowej wersji PEP należy poszerzyć listę działań zawartych w KPEiK, uwzględniając wnioski wynikające z wydłużenia horyzontu dokumentu do 2050 roku. Jednocześnie trzeba doprecyzować istniejące opisy działań. Pomimo że wersje aKPEiK przedstawione w 2025 roku są w tym zakresie dużo lepsze¹⁸ niż ta z jesieni 2024 r., lista działań w planie nadal nie zawiera spójnego harmonogramu wdrażania ani wskaźników KPI.

Każdy z powyższych elementów prac nad PEP2050 można wzmocnić przez szerokie włączenie interesariuszy w prace nad dokumentem – od etapu formułowania założeń, aż do ustalania szczegółowego planu kluczowych działań. Uruchomiony w ten sposób proces wielopoziomowego dialogu można kontynuować po przyjęciu dokumentu. Takie systemowe włączenie obywateli i grup interesariuszy do procesu będzie wspierać monitorowanie realizacji polityki energetycznej oraz przyszłe aktualizacje PEP i KPEiK.

¹⁸ W szczególności przypisanie instytucji odpowiedzialnych za poszczególne działania.

4. Podsumowanie i rekomendacje

Analiza aktualnego krajobrazu dokumentów strategicznych ujawnia strukturalną słabość krajowego systemu zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną. Polska dysponuje wieloma strategiami, programami i planami, jednak brakuje między nimi klarownej hierarchii, trwałych powiązań oraz wspólnej logiki planistycznej.

W tej luce KPEiK – dokument wynikający z unijnego porządku prawnego – zaczął pełnić funkcję znacznie wykraczającą poza swoją pierwotną rolę. KPEiK, który w założeniu miał uzupełniać krajowy system strategii rozwojowych, stał się de facto najbardziej kompletnym i operacyjnym opisem planowanej transformacji. Dostarcza on zarówno przekrojowej diagnozy, jak i zestawu mierzalnych celów, scenariuszy oraz mechanizmów raportowania. Jednocześnie jego ograniczona moc sprawcza w krajowym porządku prawnym sprawia, że nie jest on w stanie samodzielnie wypełnić luk w krajowym systemie zarządzania strategicznego. W efekcie **Polska funkcjonuje dziś w stanie strategicznej asymetrii: najbardziej rozwinięty analitycznie dokument nie ma odpowiedniej mocy wykonawczej, a krajowe strategie rozwoju nie zapewniają wystarczająco silnej ramy koordynacyjnej ani kompletnej diagnozy.**

Obecny cykl planowania – domykanie prac nad aKPEiK, procedowanie SRP 2035 oraz zapowiadana aktualizacja PEP – stwarza okazję do uporządkowania tej logiki i przygotowania systemu na kolejne etapy transformacji. Kluczowym elementem tego procesu powinno być potraktowanie aktualizacji PEP nie jako odrębnego ćwiczenia sektorowego, lecz integralnego elementu ekosystemu zarządzania strategicznego.

Jednocześnie prace nad PEP powinny stać się impulsem do reformy systemu zarządzania strategicznego. **Długoterminowo – czyli w perspektywie kolejnej aktualizacji KPEiK w latach 2028–2029 – konieczne jest zbudowanie spójnej architektury dokumentów**, w której role poszczególnych strategii są jasno zdefiniowane i wzajemnie się wzmacniają. Docelowy model architektury dokumentów powinien wyglądać następująco:

- Edycja dokumentów strategicznych uwzględnia spójność między różnymi poziomami systemu krajowego:
 - ♦ KRK 2050 wyznacza warunki brzegowe rozwoju;
 - ♦ SRP 2035 przekłada tę wizję na konkretne priorytety, uzupełnione o wątki klimatyczno-energetyczne;
 - ♦ PEP operacjonalizuje cele SRP w obrębie sektora energii;
 - ♦ Przyszłe aktualizacje SRP oraz KRK zwrótnie uwzględniają doświadczenia zarządcze urzędników przygotowujących PEP.

- PEP staje się „przewodnią” strategią dla tematu transformacji energetycznej. Jego ustalenia są następnie przekładane na sprawozdanie w ramach KPEiK. W przyszłości PEP powinien zyskać „siostrzaną” strategię dotyczącą transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie. Obie te strategie powinny zasilać KPEiK oraz – zgodnie z wymogami unijnymi – raportowanie długoterminowej strategii klimatycznej.
- Jako przewodnia strategia, PEP wytycza ramy dla bardziej szczegółowych programów w obrębie sektora energii, takich jak Program polskiej energetyki jądrowej czy Polska strategia wodorowa. Wszystkie analogiczne dokumenty są zgodne z PEP i oraz wyjaśniają, jak będą w ramach swoich obszarów osiągać jego cele.

Jednocześnie w krótkim terminie należy podjąć szereg działań, które przybliżą nas do zarysowanego wyżej, długoterminowego scenariusza:

- Dotychczasowy *know-how* zarządczy, zgromadzony w trakcie prac nad KPEiK, powinien zostać wykorzystany przy organizacji pracy nad PEP. Zakładane cele i działania należy planować w logice scenariusza WAM, który przygotuje polskie instytucje oraz infrastrukturę na scenariusz przyspieszonej transformacji.
- Administracja publiczna powinna przygotować się metodycznie i operacyjnie do procesu kolejnej aktualizacji PEP oraz KPEiK w latach 2028–2029. W tym celu należy dopracować niezbędne narzędzia analityczne, a w połowie 2027 roku należałoby przystąpić do kolejnych prac, takich jak założenia do innych strategii rozwoju i programów rozwojowych, ustalenie KPI i harmonogramów wdrożenia. Kluczowe jest także zapewnienie efektywnego udziału interesariuszy na każdym etapie prac nad PEP i KPEiK. Takie przygotowania pozwolą administracji zgromadzić *know-how* niezbędny do aktualizacji innych dokumentów.
- Perspektywa PEP powinna zostać wydłużona do 2050 roku. Umożliwi to wcześniejsze uruchamianie złożonych procesów transformacyjnych i ich rzetelne przeprowadzenie. Jednocześnie pozwoli rozpoznać nieperspektywiczne działania sektorowe, takie jak np. nadmierna rozbudowa infrastruktury gazowej czy płytkie renowacje budynków, i w ten sposób uniknąć zmarnowania zainwestowanego kapitału.
- Wnioski z analiz przygotowanych na potrzeby akKPEiK i PEP powinny zostać uwzględnione w końcowym etapie prac nad SRP 2035 oraz przy opracowaniu procedowanych obecnie dokumentów strategicznych dla poszczególnych sektorów i technologii, takich jak ciepłownictwo, CCUS.
- Powinna zostać ustanowiona funkcja „strażnika spójności” ekosystemu dokumentów strategicznych. Można to zapewnić, wskazując instytucję odpowiedzialną za monitoring zgodności strategii sektorowych z dokumentami wyższego rzędu.

5. Załącznik 1 – ocena postępów w aKPEiK (wersja z grudnia 2025 roku)

Aneks przedstawia ocenę treści aKPEiK w wersji opublikowanej w grudniu 2025 roku w porównaniu do wersji z października 2024 roku. Punktem wyjścia są kryteria i oceny przedstawione w publikacji: *Ocena spójności projektu aKPEiK z październikiem 2024 r. z pakietem Fit for 55 oraz planem REPowerEU*. Dla obu wersji aKPEiK podstawą do oceny są wskaźniki dla scenariusza WAM oraz lista działań w KPEiK.

Najnowszy projekt wykazuje poprawę w 19 obszarach spośród 37 skonsolidowanych kryteriów oceny. W 16 obszarach utrzymano status quo, a dwóch odnotowano pogorszenie. W żadnym obszarze nie udało się uzyskać najwyższej oceny. Mimo to średnia ocena wzrosła zauważalnie z 1,03 do 1,43. Zmniejszyła się także liczba kryteriów ocenianych najgorzej. W 2024 roku ocenę 0 przyznano w 8 kategoriach, natomiast w wersji z końca 2025 roku taką ocenę przyznano już tylko w 3 obszarach. Finalna wersja aKPEiK jest zatem dokumentem zdecydowanie bardziej dopracowanym niż jego poprzednie wersje. Nadal jednak nie spełnia ona stawianych przed KPEiK wymogów wynikających z celów i regulacji UE oraz faktycznych potrzeb w zakresie zarządzania transformacją.

Klucz oceny:

0	1	2	3
brak wzmianki o danym zagadnieniu	zagadnienie poruszone w ograniczonym zakresie	zagadnienie poruszone w znacznym zakresie	dobre praktyki

Kryterium	Kwestie przekrojowe			Uwagi
	Ocena aKPEiK z października 2024 r	Zmiana	Ocena KPEiK z grudnia 2025 r.	
Cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o 55%	2	=	2	- WEM – wzrost z 42,3% do 43,3% - WAM – wzrost z 50,4% do 52,7% Nastąpiła korekta prognoz zakładająca umiarkowany wzrost ambicji w obu scenariuszach. Scenariusz WAM zakłada zmniejszenie luki w tempie redukcji emisji w Polsce względem UE do niespełna 3 p.p. (wobec ok. 10 p.p. obecnie).
Wizja do 2040 i 2050	1	↑	1,5	Prognozy redukcji emisji na 2040 (cała gospodarka z LULUCF): - WEM – wzrost z 59,2% do 60,9% - WAM – wzrost z 70,2% do 74,8% Plan przedstawia obecnie prognozy na 2040 rok w sposób bardziej przejrzysty, z podziałem na scenariusze WEM i WAM. W niektórych obszarach (non-ETS, LULUCF) prognozy te są bardziej ambitne niż w 2024 roku. Dla większości celów i prognoz brakuje wizji do 2050 roku. Nie jest więc jasne czy prognozy na 2040 rok są wobec niej adekwatne. Jednocześnie prognozy dotyczące redukcji emisji oznaczają wzrost luki względem celów UE w latach 2030-2040 (przy uwzględnieniu aktualnie uzgodnionego unijnego celu redukcji emisji o 90% do 2040 roku).

Redukcja w sektorach ETS	1,66	↑	2	Poziom ambicji wzrósł nieznacznie w scenariuszu WAM. Prognozy są też zaprezentowane bardziej przejrzysto. Nadal jednak podane wartości mają jedynie charakter prognoz, a nie celów.
Cele krajowe dla non-ETS (ESR)	2	=	2	- WEM – wzrost z 14,3% do 12% - WAM – wzrost z 18,2% do 19,4% - Prognozy na 2040: 29,5% (WEM), 40,4% (WAM) Umiarkowany wzrost ambicji do 2030 roku, przy zakładanym braku istotnego przyspieszenia redukcji emisji w kolejnej dekadzie.
Subsydiowanie paliw kopalnych	1	↓	0	Wciąż brakuje identyfikacji subsydiów (kwoty, formy) i polityki ich eliminacji. Jest to bardziej rażąca luka niż w poprzedniej wersji Planu biorąc pod uwagę rozbudowanie opisów działań oraz analiz dotyczących innych obszarów – zagadnienie kluczowe dla celu odejścia od węgla oraz konkurencyjności źródeł odnawialnych nie zostało poddane żadnym poprawkom.
Stabilność cen, udział konsumentów w rynku energii	1,75	↑	2	Uwzględnienie nie tylko indywidulanych prosumentów, ale także społeczności energetycznych oraz działań na rzecz ich rozwoju, w tym cyfryzacji narzędzi wsparcia dla samorządów.
Dekarbonizacja trudnych sektorów i koniec darmowych uprawnień w 2034	1	↑	2	aKPEiK zwiera więcej instrumentów z potencjałem wsparcia dekarbonizacji trudnych sektorów (np. postulat redukcji emisji procesowych, stworzenia strategii przemysłowej). Brakuje próby strategicznego powiązania wydatkowania krajowego udziału w przychodach z CBAM do wspierania branż energochłonnych. Plan zawiera jednak szereg działań dla przemysłu: GOZ, elektryfikacja i redukcja emisji procesowych, energetyka jądrowa, CCS, wodór itp.
Mobilizacja prywatnych inwestycji w B+R	2	=	2	Lista działań została znacznie "odchudzona" w porównaniu do wersji z 2024 roku. Wynika to jednak głównie z rezygnacji z "podwójnego księgowania" części działań z innych obszarów (np. rozwój energetyki jądrowej czy stacji ładowania dla pojazdów elektrycznych), pośrednio tylko związanych ze ściśle rozumianą polityką B+R. Zaprezentowane kierunki działań (aktualizacja Polityki Naukowej Państwa, zwiększanie nakładów na B+R) są obiecujące, ale wciąż brakuje zdefiniowania celów innych niż tylko relacja nakładów do PKB.
Przygotowanie na CBAM	0	↑	2	Plan uwzględnia kwestię CBAM i podejmowane przez rząd działania przygotowawcze, w tym (wykonane już) przygotowanie ustawy wdrażającej CBAM. Odnotowuje także wyzwania związane z wycofywaniem darmowych uprawnień i rekomenduje opracowanie strategii przemysłowej.
Zasada DNSH ("nie czynić poważnych szkód")	0	↑	1	Nastąpił postęp, m.in. przez podkreślenie konieczności stosowania właściwych mechanizmów zabezpieczających (OOS, zasada przejrzystości, dbałość o dobry stan środowiska). Zabrakło konkretnych, systemowych gwarancji i mechanizmów realizowania zasady.
Zasada kaskadowości dla biomasy	0	↑	1,5	Wpisana do KPEiK wprost jako działanie 86. Przekrojowo wskazano działania niezbędne do realizacji zasady oraz podmiot odpowiedzialny za jej wdrażanie.
Zasada „efektywność energetyczna przede wszystkim”	0	↑	2	Zasada jest wpisana do planu i wzmiankowana dziewięciokrotnie. Ma być stosowana jako warunek wyjściowy przed podjęciem decyzji dotyczących planowania, polityki i inwestycji. Zasada została tym samym prawidłowo uwzględniona w planie w kontekście przyszłych działań. Mniej pewne jest natomiast to, czy była ona faktycznie pierwotnym założeniem przyswiecającym tworzeniu aKPEiK. Nie wiadomo więc czy plan odzwierciedla potencjał poprawy efektywności energetycznej.

Cel krajowy udziału OZE	2	↓	1,5	Prognozy na 2030 rok zostały poddane lekkiej korekcie: - WEM – wzrost z 29,8% do 30% - WAM – spadek z 32,6% do 32% Dodatkowo, nastąpiła znacząca redukcja prognozy udziału OZE dla scenariusza WAM w 2040 r. (spadek z 58,4% do 52,3%). Jest to szczególnie niepokojące wobec prognozowanego spowolnienia redukcji emisji w Polsce względem reszty UE po 2030 roku (por. uwagę do wizji do 2040 i 2050 roku).
Cel 5% innowacyjnej OZE	0	=	0	Wciąż brak celu i powiązanych działań.
Usprawnienie procedur OZE	1	↑	2,5	Poszerzono katalog istotnych działań (Działania 8, 9, 148, 149). Uwzględniono prace nad projektem UD262 z 2025 roku, który przewiduje skrócenie decyzji środowiskowej do 45 dni. Przedstawiono również bardziej konkretne plany (Działanie 148) w oparciu o digitalizację procedur i działanie Centrum Wsparcia Transformacji Energetycznej (Działanie 149).
Cele krajowego zużycia energii w 2030 r. i krajowych wkładów w unijne cele redukcji	1	=	1	Wskazane w dokumencie prognozy wciąż nie mają jednoznacznego charakteru celu i pozostają na podobnych poziomach co w 2024 roku. Są one niewystarczające do realizacji wkładów krajowych, a sytuacja w zakresie zużycia energii końcowej wygląda jeszcze gorzej. Jednocześnie prezentacja prognoz jest bardziej przejrzysta. Nie rozwiązano jednak głównego problemu, jakim pozostaje ograniczony katalog działań w stosunku do znacznej skali wymaganych oszczędności w zużyciu energii.
Redukcja zużycia końcowego w sektorze publicznym	1	↑	2	Utrzymano cel 78,17 ktoe rocznie. Rozszerzono katalog działań z dwóch do dziewięciu. Wskazano prognozy dla poszczególnych grup instytucji publicznych. Zidentyfikowano wyzwania (zabytki, szkoły), ale nie wskazano odpowiadających im szczególnych działań.
Obowiązki dla firm i centrów danych	0	↑	0,5	Dodano Działanie 166 (niwelowanie kosztów środowiskowych sektora ICT). Nadal jednak brakuje powiązania z konkretnymi obowiązkami dla firm zużywających więcej niż 10 i 85 TJ ciepła oraz audytowania centrów danych.
Bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikacja dostaw	0,7	=	0,7	Nie podjęto próby dokładniejszej analizy szans i ryzyk związanych z konkretnymi kierunkami przepływów zasobów (poza najbardziej oczywistymi, jak wspomniane już w wersji z 2024 roku Chiny i Rosja). Nie przeanalizowano też możliwości opracowania bardziej ambitnych i konkretnych ram współpracy międzynarodowej, poza tymi już wskazywanymi w poprzedniej wersji.
Magazynowanie i oszczędzanie gazu	0,7	↑	1,5	Pojawiły się dokładniejsze prognozy zapotrzebowania oraz konkretne informacje o planach rozbudowy pojemności magazynów (do 4,1 mld m ³). Nie uwzględniono jednak w pełni geopolitycznych uwarunkowań, które wskazują na potrzebę szybszego wycofywania gazu jako paliwa pomostowego.
Narzędzia ewaluacji	0	↑	0,5	Przegląd i aktualizacja KPEiK planowane są w 2028 roku. Działanie 148 – Digitalizacja i standaryzacja procesów inwestycyjnych dla transformacji energetyczno-klimatycznej – obejmuje instrumenty monitorowania i raportowania postępu inwestycji oraz inne narzędzia, które powinny dostarczyć wartościowych informacji o realizacji KPEiK. Nie towarzyszy mu jednak bardziej sprecyzowane planowanie dotyczące sposobów wykorzystania pozyskanej wiedzy. Nie wyjaśniono też, jak skutecznie prowadzić ewaluację KPEiK na potrzeby krajowe. Wciąż główny nacisk kładzie się na wypełnienie formalnych obowiązków raportowania wynikających z prawa UE.

Dialog społeczny	1	=	1	Po przejęciu procesu przygotowania akPEiK przez Ministerstwo Energii nie przeprowadzono dodatkowego dialogu społecznego w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia. Choć sam dokument zapowiada tworzenie paneli obywatelskich, jest to raczej ogólna obietnica niż konkretna mapa drogowa budowy trwałych instytucji dialogu.
Kwestie sektorowe				
Transport: cel udziału OZE	0	=	0	Prognoza (nie cel) udziału OZE w zużyciu energii końcowej na 2030 rok spadła z 17,7% w 2024 roku do 16,5% bez szerszego uzasadnienia przyczyn, osiągnięcie celu 29% uznane za niewykonalne.
Transport drogowy	1	=	1	Wciąż brakuje przejrzystych trajektorii dla redukcji emisji dla transportu. Bardziej przejrzysty stał się natomiast jednak podział działań między poszczególnymi segmentami sektora. Prognoza dla udziału zaawansowanych biopaliw i RFNBO wzrosła z 3,5% do 7%. Prognoza liczby pojazdów elektrycznych i hybrydowych plug-in spadła z 1,46 mln do 800 tys. Nie podano przy tym precyzyjnego uzasadnienia tej zmiany. Nie wyjaśniono też, w jakim stopniu jest to efekt urealnienia prognoza, a w jakim zmniejszenia ambicji przy braku dodatkowych działań.
Transport: lotnictwo	0,5	↑	1	Wskazano skonkretyzowany cel 6% udziału SAF w lotnictwie do 2030 roku oraz dalszy wzrost udziału SAF aż do 2050 roku. Jednocześnie wśród adekwatnych działań błędnie wskazano Działanie 46, które dotyczy wyłącznie żeglugi morskiej – działanie to powinno zostać poszerzone lub należy wprowadzić analogiczne działanie dla lotnictwa. Brakuje także podstawowych danych o potrzebach sektora, co utrudnia ocenę celu.
Transport: żegluga morska	1	=	1	Brak istotnych zmian – wydaje się, że faktyczna diagnostyka skali problemów i potrzeb sektora musi zostać dopiero wykonana. Nadal brak podstawowych danych pozwalających ocenić potrzeby sektora.
Ciepłownictwo: cel rocznego wzrostu udziału OZE	2	=	2	Brak istotnych zmian w stosunku do 2024 roku. Niewielki wzrost ambicji dotyczący udziału OZE w sektorze powinien sprzyjać utrzymaniu tempa ogólnego wzrostu. Jednak w ciepłownictwie sieciowym wyższy o 2,2 p.p. cel w zakresie OZE nadal jest kwestionowany, przy czym dokument nie wskazuje dodatkowych działań prowadzących do jego realizacji.
Ciepłownictwo: cel OZE i ciepła/ zimna odpadowego w systemach	1,5	=	1,5	Prognoza udziału OZE wzrasta z 35,4% do 36,5% (w scenariuszu WAM). Prognoza ta nadal nie ma jednak charakteru celu. Udział ciepła odpadowego jest nieco wyższy niż w wersji z 2024 roku, ale brakuje zobowiązania do realizacji celu wzrostu jego udziału.
Przemysł: cel redukcji emisji i rocznego wzrostu udziału OZE	1,5	↑	2	Prognoza z 2024 r.: 23,6% ▪ WEM: 17% dla scenariusza WEM ▪ WAM: 29,6% Wzrasta również ambicja w obszarze redukcji emisji procesowych: z 23,5 MtCO ₂ e w 2024 do 20,3 MtCO ₂ e w scenariuszu WAM. Podkreślono znaczenie elektryfikacji i OZE w ograniczaniu emisji z procesów przemysłowych, przy czym CCS pozostaje wiodącą metodą ich redukcji. Zobowiązano się także do przygotowania strategii przemysłowej oraz określono kierunki działań dla branż energochłonnych. Przedstawione prognozy wciąż nie mają jednak charakteru jednoznacznych celów.

Przemysł: cel odnawialnego wodoru z RFNBO w 2030 i 2035 r.	1,5	=	1,5	- Prognoza podaży z 2024: 113 tys. ton - Prognoza podaży WAM: 122 tys. ton Luka podażowa zmniejsza się jedynie nieznacznie. Brakuje kretnych planów jej zamykania innymi środkami, takimi jak współpraca międzynarodowa czy import. Nie wskazano także rozwiązań dla problemów funkcjonujących systemów wsparcia (doliny wodorowe wciąż jedynie wzmiankowane).
Budynki: udział OZE i redukcja emisji	2	↑	2,5	- Udział OZE: 37,9% (WEM) i 44,2% (WAM) - Prognoza na 2040: z 72,5 do 78,2%. - Redukcja emisji: wzrost z 45% do 64% Cele i prognozy są bardziej skonkretyzowane i ambitne, jednak w świetle wspomnianego w wierszu poniżej zredukowanego tempa renowacji budynków nie jest pewne, na ile realne jest ich wykonanie.
Budynki: renowacja	1	=	1	Docelowe tempo renowacji obniżono z 3,8 do 2% rocznie bez uzasadnienia. Usunięto jednak informacje o docelowej trajektorii do 2050 roku, które były dostępne w dokumencie z 2024 roku. Jednocześnie doprecyzowano zobowiązania dotyczące wprowadzenia systemu klas energetycznych, połączono renowację z wymogiem usuwania azbestu, a także uzupełniono programy wsparcia (modernizacja szkół). Zmiany te stanowią modyfikację podejścia, ale niekoniecznie jego poprawę.
LULUCF i pochłanianie	1,5	=	1,5	W scenariuszu WAM prognoza pochłaniania emisji wzrasta z 42,1 do 46,5 MtCO₂e. Przedstawiono również poglądową trajektorię redukcji do 2030 roku. Zmiany o charakterze kosmetycznym zmian, takie jak nieco bardziej stanowcze sformułowanie Działania 94 (dawniej 67) w zakresie monitoringu gleb, nie mogą być jednak uznane za realne przełamanie silosowego podejścia do LULUCF i polityki środowiskowej.
Kwestie systemowe				
Rynek gazów odnawialnych	2	↑	2,5	Skonkretyzowano celu w zakresie biometanu i przedstawiono bardziej szczegółowe podejście do rozwoju tego paliwa. Jednocześnie zabrakło zmian dotyczących rynku wodoru.
Infrastruktura paliw alternatywnych	2	=	2	Nieznacznie poszerzono informacje dotyczące paliw alternatywnych w transporcie morskim i powietrznym, a także wymaganych regulacjami UE ułatwień w korzystaniu z infrastruktury (w tym płatności).
Finansowanie: ETS	0	↑	1	Brakuje konkretnych propozycji mechanizmów zapewniających przeznaczenie środków z ETS na faktyczne finansowanie transformacji. Co prawda Działania 26, 50 wzmiankują o uwzględnieniu kwestii dostępności darmowych uprawnień dla sektorów ciepłownictwa i lotnictwa, a Działanie 165 zapowiada opracowanie ram finansowych dla realizacji akPEiK, jednak nie przedstawiono konkretnych planów.
Finansowanie: ETS 2, SFK	1	↑	1,5	SFK i Plan Społeczno-Klimatyczny wymieniono w kontekście łagodzenia skutków wdrożenia ETS2, redukcji ubóstwa transportowego, termomodernizacji budynków o najgorszych parametrach efektywności energetycznej. Plan zawiera obowiązek do dokończenia procesu tworzenia PSK. Brakuje jednak uwzględnienia scenariuszy związanych z możliwymi opóźnieniami we wdrażaniu ETS2 i SFK.

6. Załącznik 2 – szczegółowa analiza różnic pomiędzy KPEiK i PEP.

Porządek prawny

Analizowane dokumenty strategiczne opierają się na różnych podstawach prawnych.

KPEiK wynika bezpośrednio z unijnego porządku prawnego, przede wszystkim rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną¹⁹. Zgodnie z nim każde państwo członkowskie ma obowiązek przyjęcia własnego KPEiK oraz jego aktualizacji co pięć lat. Rozporządzenie określa minimalne wymagania treściowe oraz jednolitą strukturę dokumentu, który podlega ocenie Komisji Europejskiej.

¹⁹ Rozporządzeniem UE 2018/1999 ws. zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu.

KPEiK pełni funkcję sprawozdawczą i koordynacyjną. Służy uspoźnianiu polityk klimatyczno-energetycznych państw członkowskich w ramach UE oraz raportowaniu postępów w realizacji unijnych celów. W krajowym porządku prawnym KPEiK nie musi być jednak wiążący.

Równolegle Polska funkcjonuje w ramach własnego systemu zarządzania strategicznego. Podstawą jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która reguluje uchwalenie Strategii Rozwoju Polski 2035 oraz Koncepcji Rozwoju Kraju 2050. Zgodnie z nią dokumenty strategiczne powinny mieć jasno zdefiniowane cele i priorytety, być spójne z dokumentami nadrzędnymi, zawierać mechanizmy monitoringu i ewaluacji oraz wpisywać się w system koordynacji polityk publicznych. Tym samym akt ten wprowadza logikę strategiczno-rozwojową w prowadzeniu polityk publicznych. W praktyce oznacza to, że strategie powinny powstawać z uwzględnieniem kontekstu instytucjonalnego, stanowić element większego systemu i podlegać empirycznej weryfikacji.

W świetle wspomnianej ustawy PEP stanowi tzw. inną strategię rozwoju, posiadającą rangę krajowej strategii rządowej. Jednocześnie PEP ma charakter „hybrydowy” – obowiązek jego przyjęcia wynika z ustawy Prawo energetyczne, która jest dokumentem techniczno-sektorowym.

Na poziomie treści PEP powinien zawierać diagnozę kondycji sektora energii, wskazywać priorytetowe kierunki działań państwa oraz przedstawiać prognozy w perspektywie co najmniej dekady, z uwzględnieniem zmian w bilansie paliwo-energetycznym. Prawo energetyczne reguluje na współodpowiedzialność ministrów ds. energii i klimatu za opracowanie i aktualizację KPEiK. KPEiK i PEP zajął się tematycznie w znacznym stopniu. Uzasadnia to postulat uspoźnienia obu dokumentów.

PEP, podobnie jak SRP czy inne strategie rozwojowe, nie jest jednak formalnie powiązany z unijnymi normami prawnymi. Ze względu na odrębność krajowych procedur legislacyjnych PEP nie musi być zgodny z KPEiK – choć ze względu na logikę dobrego rządzenia powinien. Polskie władze mają pełnią swobodę w zakresie określania treści PEP oraz jej modyfikacji w ramach nowelizacji Prawa energetycznego między kolejnymi cyklami aktualizacji KPEiK, także w oparciu o bieżącą debatę polityczną. W praktyce daje to dużą decyzyjność władz krajowych, ale równocześnie rodzi ryzyko niespójności między dokumentami krajowymi i unijnymi, co pozostaje stałym wyzwaniem.

Funkcje strategii

Różnice prawne między KPEiK i PEP przekładają się na odmienne funkcje tych dokumentów. Oba mają charakter szczegółowy i techniczny, jednak KPEiK jest bardziej ramowy. Można go traktować jako przełożenie ram unijnych na poziom krajowy oraz przekrojowy opis planowanej przez Polskę polityki klimatyczno-energetycznej raportowanej do Komisji Europejskiej.

PEP natomiast jest obowiązującą polskie władze strategią rozwojową. Stanowi więc podstawę do podejmowania decyzji administracyjnych i prowadzenia krajowej polityki energetycznej. W praktyce polityczną funkcją PEP jest kierowanie transformacją sektora energii poprzez wskazanie koniecznych działań w oparciu o specjalistyczne analizy. Dokument określa m.in. kierunki zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, docelową strukturę systemu i miksu wytwórczego, rozwój infrastruktury sieciowej i magazynowej, zasady funkcjonowania rynku energii oraz cele w zakresie efektywności energetycznej i ograniczania oddziaływań środowiskowych sektora. PEP powinien wpisywać się w ramy wyznaczane przez KRK i SRP (gdyby one taką ramę rzeczywiście stwarzały).

KPEiK – jako dokument unijny – nie jest formalnie zależny od strategii podlegających polskiemu prawu, takich jak PEP. Jego nadrzędną rolą jest miękka **koordynacja polityki klimatyczno-energetycznej pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej**, a także porównywalne raportowanie działań poszczególnych państw członkowskich. Rozporządzenie narzuca KPEiK-om jednolitą strukturę, sztywny wymóg w zakresie raportowania mierzalnych celów oraz analizę scenariuszową (scenariusze WAM i WEM). Jednocześnie KPEiK nie jest dokumentem wykonawczym i – w oderwaniu od dodatkowego umocowania w krajowej legislacji – ma ograniczoną moc sprawczą. W praktyce KPEiK stanowi więc „miękkie” uzupełnienie dla innych polityk unijnych (np. systemu EU ETS czy standardów emisyjnych dla pojazdów), które mają bezpośredni wpływ na decyzje sektora publicznego, firm oraz obywateli.

Funkcjonalne powiązanie obu dokumentów mogłoby polegać na **połączeniu perspektywy krajowej** (wyrażonej w PEP) **z unijnymi realiami** (wyrażonymi w KPEiK). Zakres informacji wymaganych w KPEiK stanowi solidną podstawę dla realistycznego planowania działań wyrażonych w PEP.

Zakres tematyczny

KPEiK i PEP naturalnie „dialogują” ze sobą, zwłaszcza w obszarze systemu energetycznego i jego powiązań z polityką klimatyczną. PEP – jako strategia rozwojowa wynikająca z Prawa energetycznego – koncentruje się na kluczowych zagadnieniach energetycznych: miksie energetycznym, infrastrukturze sieciowej, rozwoju OZE i energetyki jądrowej, paliwach, bezpieczeństwie energetycznym czy ciepłownictwie. PEP odnosi się przekrojowo do tych zagadnień w odniesieniu do wszystkich sektorów gospodarki, ale pomija niektóre sektorowe aspekty ważne dla klimatu (takie jak adaptacja do zmian klimatu, systemowe ujęcie dekarbonizacji w tych sektorach czy inne środowiskowe działania ochronne wspierające zeroemisyjność).

Zgodnie z ustawą o polityce rozwoju, PEP ma strukturę celową, czyli określa pożądane rezultaty polityki energetycznej. Jest również spójny z dokumentami nadrzędnymi i wskazuje sposoby realizacji polityki. Prawo energetyczne natomiast wymaga, aby PEP zawierał diagnozę kondycji sektora, określał kierunki rozwoju systemu energetycznego oraz przedstawiał prognozy i scenariusze na co najmniej 10–15 lat. Reguluje także kwestie zarządcze, wskazując odpowiedzialne władze i przypisując odpowiedzialność za realizację polityk.

Zaktualizowana wersja KPEiK jest tematycznie bliska PEP w obszarze energii. Jednocześnie rozszerza go o przekrojowe wątki związane z transformacją w kierunku neutralności klimatycznej. Zgodnie z zarządzeniem Komisji Europejskiej, każdy KPEiK obejmuje pięć wymiarów:

1. dekarbonizację (emisje, OZE, LULUCF),
2. efektywność energetyczną,
3. bezpieczeństwo energetyczne,
4. rynek wewnętrzny energii,
5. badania, innowacje i konkurencyjność.

KPEiK dokładniej określa metody monitorowania, raportowania postępów i wdrażania strategii. W efekcie dokument obejmuje szeroki zakres zagadnień związanych z europejską polityką klimatyczno-energetyczną i środowiskową – od adaptacji do zmian klimatu, przez gospodarkę o obiegu zamkniętym i jakość środowiska, po społeczne skutki transformacji i politykę innowacyjną. Dokument w większym stopniu operuje mierzalnymi celami, trajektoriami, wskaźnikami monitoringu i mechanizmami raportowania. Nie reguluje jednak zarządzania i koordynacji działań w systemie energetycznym. Te kwestie pozostają więc w gestii PEP.

Cele

Cele obu dokumentów są definiowane odmiennie, zarówno pod względem pożądanego rezultatu, jak i sposobu ich raportowania.

PEP ma realizować przede wszystkim cele sektorowe. Obejmują one bezpieczeństwo energetyczne, ciągłość i niezawodność dostaw energii, wzrost efektywności energetycznej, rozwój konkurencyjności gospodarki oraz ograniczanie wpływu sektora energetycznego na środowisko. Cele te mają charakter systemowy i infrastrukturalny. Odnoszą się do stabilności funkcjonowania systemu energetycznego, jego zdolności inwestycyjnych oraz bezpieczeństwa podaży.

Z kolei KPEiK zobowiązuje państwa członkowskie do raportowania ich wkładu w realizację unijnych celów w pięciu wspomnianych wymiarach tematycznych. Cele krajowe w KPEiK mają charakter ilościowy, porównywalny i podlegający cyklicznemu raportowaniu na poziomie unijnym. Stanowią tym samym minimalny zestaw wymogów formalnych, których nie precyzują ani Prawo energetyczne, ani zasady prowadzenia polityki rozwoju w odniesieniu do PEP.

