

# CEESEN-BENDER



## Building intErventions in vulNerable Districts against Energy poveRty

### Zadanie 3.1

## Raport na temat barier w renowacji budynków wynikających z obowiązujących regulacji w Polsce

Poziom rozpowszechniania: Publiczny

WP3 Tackling the barriers hindering building related interventions in vulnerable districts

MAE 2025



Co-funded by  
the European Union



CENTRAL & EASTERN EUROPEAN  
SUSTAINABLE ENERGY NETWORK  
CEESEN-BENDER

## Historia zmian

Wersja	Data	Autor	Powód zmian
01	15.07.2024	Tomislav Cik, Matija Eppert	Utworzenie dokumentu
02	24.09.2024	Ewa Królikowska	Korekta i rewizja
03	28.10.2024	Tomislav Cik	Wersją końcowa

© CEESEN-BENDER - Building intErventions in vulNerable Districts against Energy poveRty

Niniejsza praca jest udostępniona na licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0) / Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Strona internetowa: <https://ceesen.org/en/about-ceesen/>

### ZALECANY SPOSÓB CYTOWANIA

Cik, T., Eppert, M., Królikowska, E. (2025). Raport na temat barier w renowacji budynków wynikających z obowiązujących regulacji w Polsce. Mazowiecka Agencja Energetyczna (MAE), PL: Projekt CEESEN-BENDER. Pobrano z [www.ceesen.org](http://www.ceesen.org)

## Spis treści

<b>CEESEN-BENDER</b> .....	1
1. Kontekst projektu CEESEN-BENDER .....	1
2. Znaczenie niniejszego opracowania .....	1
3. Wprowadzenie .....	3
4. Metodologia.....	5
5. Bariery regulacyjne i polityczne w zakresie renowacji energetycznej budynków wielorodzinnych w Polsce .....	6
5.1. Cele .....	10
5.2. Środki .....	12
5.3. Wdrażanie i monitorowanie .....	13
6. Bariery związane z naborami publicznymi na modernizację energetyczne budynków wielomieszkaniowych w Polsce .....	16
6.1 Efektywność naborów publicznych .....	17
6.2 Procesy aplikacyjne i kryteria kwalifikacyjne .....	18
6.3 Działania modernizacyjne i stawki współfinansowania .....	19
6.4 Ubóstwo energetyczne .....	21
7. Rekomendacje polityczne dotyczące udoskonalenia krajowych ram regulacyjnych .....	22
<b>Załącznik 1</b> .....	26
<b>Załącznik 2</b> .....	28
<b>Załącznik 3</b> .....	30

## 1. Kontekst projektu CEESEN-BENDER

Głównym celem projektu “Building intErventions in vulNerable Districts against Energy poveRty” (CEESEN-BENDER), rozpoczętego 1 września 2023 r., jest wzmocnienie pozycji i wsparcie właścicieli i najemców mieszkań znajdujących się w wielorodzinnych budynkach z okresu sowieckiego w pięciu krajach Europy Środkowo-Wschodniej: Chorwacji, Słowenii, Estonii, Polsce i Rumunii.

Projekt ma na celu pomoc w procesie renowacji poprzez identyfikację głównych przeszkód oraz stworzenie wiarygodnych usług wsparcia, które obejmują właścicieli mieszkań, ich stowarzyszenia oraz zarządców budynków.

Koordynowany przez Sustainable Development Design (DOOR), projekt CEESEN-BENDER złącza czołowych europejskich badaczy i ekspertów z sześciu krajów: Chorwacja (Society for Sustainable Development Design / DOOR, Medjimurje Energy Agency Ltd. / MENEJA, EUROLAND Ltd. / Euroland, GP STANORAD Ltd. / GP STANORAD), Estonia (University of Tartu / UTARTU, Tartu Regional Energy Agency / TREA, The Estonian Union of Co-operative Housing Associations / EKYL), Słowenia (Local Energy Agency Spodnje Podravje / LEASP), Rumunia (Alba Local Energy Agency / ALEA, Gmina Alba Iulia / ALBA IULIA), Polska (Mazowiecka Agencja Energetyczna / MAE, Housing Cooperative “Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa” / WSM), Niemcy (Climate Alliance). Projekt jest realizowany w ramach CEESEN - Sieci na rzecz Zrównoważonej Energii w Europie Środkowej i Wschodniej).

Projekt CEESEN-BENDER trwa od września 2023 do sierpnia 2026 roku i dysponuje budżetem w wysokości 1,85 miliona euro, z czego 1,75 miliona euro pochodzi z finansowania Unii Europejskiej w ramach Programu na rzecz Środowiska i Działań na rzecz Klimatu (LIFE 2021-2027) na podstawie umowy o dofinansowanie nr LIFE 101120994. Projekt jest realizowany przez międzynarodowy zespół uznanych badaczy i partnerów, w tym: Society for Sustainable Development Design, University of Tartu, Local Energy Agency Spodnje Podravje, Alba Local Energy Agency, Climate Alliance, Medjimurje Energy Agency Ltd., Mazowiecką Agencję Energetyczną, Tartu Regional Energy Agency, Municipality of Alba Iulia, CEESEN. Dodatkowi partnerzy stowarzyszeni to: Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa, EUROLAND Ltd., GP STANORAD Ltd. oraz The Estonian Union of Co-operative Housing Associations.

## 2. Znaczenie niniejszego opracowania

Niniejsze omówienie polityki podsumowuje wyniki analizy krajowych regulacji dotyczących renowacji budynków mieszkalnych dla gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w Polsce. Analiza ram regulacyjnych i politycznych dotyczących renowacji budynków wielorodzinnych (dalej: MABs) stanowi kluczowy krok wśród wielu niezbędnych działań mających na celu poprawę efektywności energetycznej zasobu budowlanego w Polsce oraz ograniczenie ubóstwa energetycznego w kraju. Poprzez krytyczne zbadanie treści oraz skuteczności krajowych polityk i regulacji, analiza ta dostarcza wniosków na temat tego, jak Polska może lepiej dostosować się do szerszych celów Unii Europejskiej oraz zwiększyć swój wkład w redukcję zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych w sektorze budownictwa mieszkaniowego. Biorąc pod uwagę, że znaczna część sektora mieszkaniowego w Polsce składa się z budynków wielorodzinnych, poprawa ich efektywności

energetycznej ma kluczowe znaczenie dla realizacji unijnych celów w zakresie efektywności energetycznej. Niniejszy dokument ma na celu wskazanie sukcesów i niedociągnięć istniejących polityk oraz regulacji, a także dostarczenie wytycznych dotyczących przyszłych działań legislacyjnych, politycznych i finansowych, aby zapewnić, że procesy renowacji w Polsce będą zarówno powszechne, jak i skuteczne. Wnioski płynące z takich zaleceń opartych na dowodach są niezwykle istotne dla przezwyciężenia specyficznych wyzwań związanych z renowacją energetyczną oraz ubóstwem energetycznym w Polsce. Wyniki analizy posłużyły jako podstawa do opracowania konkretnych rekomendacji politycznych skierowanych do decydentów i interesariuszy, mających na celu usprawnienie przyszłych programów, polityk oraz legislacji, zapewniając efektywne i celowe wykorzystanie zasobów oraz ustalanie priorytetów. Ponadto, poprawa efektywności energetycznej w budynkach wielorodzinnych nie tylko przyczynia się do zmniejszenia ogólnego zużycia energii i emisji, ale także znacząco poprawia warunki życia dużej części społeczeństwa. Zajęcie się problemem ubóstwa energetycznego w tych budynkach wspiera równość społeczną w kraju oraz poprawia jakość życia gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, przyczyniając się do społecznej i ekonomicznej odporności Polski.

Partnerzy CEESEN-BENDER zidentyfikowali następujące bariery dla renowacji energetycznej budynków wielorodzinnych oraz wynikającego z niej ograniczania ubóstwa energetycznego w Polsce

#### Podsumowanie - **BARIERY REGULACYJNE I POLITYCZNE:**

- **Niewystarczające regulacje dotyczące ubóstwa energetycznego:** Brak szczegółowych regulacji i wytycznych dotyczących ubóstwa energetycznego prowadzi do niespójnych i nieskutecznych działań skierowanych do najbardziej wrażliwych grup społecznych.
- **Niewystarczająca częstotliwość raportowania i brak przejrzystości:** Sporadyczne raportowanie osłabia przejrzystość i efektywność procesów związanych z wdrażaniem i monitorowaniem renowacji energetycznych oraz inicjatyw na rzecz ograniczania ubóstwa energetycznego.
- **Wyzwania finansowe i instytucjonalne:** Wysokie koszty renowacji, ograniczony dostęp do finansowania, skomplikowane procedury biurokratyczne oraz brak wsparcia technicznego stanowią istotne bariery dla skutecznego uczestnictwa w programach renowacyjnych.
- **Luki informacyjne i niska świadomość:** Ograniczona świadomość dostępnych programów oraz złożoność wymagań regulacyjnych znacząco utrudniają zaangażowanie mieszkańców budynków wielorodzinnych w działania renowacyjne.

#### Podsumowanie - **BARIERY ZWIĄZANE Z PUBLICZNYMI NABORAMI NA RENOWACJE ENERGETYCZNE BUDYNKÓW WIELORODZINNYCH:**

- **Niewystarczające dane:** Brak szczegółowych informacji na temat gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz sposobu alokacji środków finansowych znacząco utrudnia kompleksową ocenę skuteczności programów.

- **Zgody warunkowe:** Wprowadzenie warunkowych zatwierdzeń dla określonych działań może zniechęcać do udziału i prowadzić do fragmentarycznych zamiast kompleksowych renowacji.
- **Brak przejrzystości w procesach aplikacyjnych:** Niepewność co do procedur po złożeniu wniosku oraz zmienność czasu ich rozpatrywania osłabiają zaufanie uczestników i mogą negatywnie wpłynąć na zaangażowanie w programy.
- **Ograniczone kryteria kwalifikacyjne:** Kryteria oparte wyłącznie na dochodach nie uwzględniają innych istotnych czynników, co może prowadzić do nieoptymalnej identyfikacji i wsparcia gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Na podstawie zidentyfikowanych barier, partnerzy CEESEN-BENDER opracowali następujące **rekommendacje polityczne** dotyczące zwiększenia skali renowacji energetycznych oraz ograniczenia ubóstwa energetycznego w budynkach wielorodzinnych w Polsce:

1. Opracowanie precyzyjnych wytycznych dla polityk publicznych.
2. Zajęcie się problemem niskiej efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych.
3. Rozwój masowej wymiany systemów grzewczych w połączeniu z płytką termomodernizacją do 2030 roku.
4. Zwiększenie skali głębokiej termomodernizacji.
5. Wspieranie dekarbonizacji sektora mieszkaniowego.
6. Przegląd regulacji dotyczących efektywności energetycznej budynków.
7. Poprawa efektywności, integracji społecznej i zrównoważonego charakteru działań renowacyjnych.

### 3. Wprowadzenie

Na całym świecie budynki odpowiadają za znaczną część zużycia energii oraz emisji gazów cieplarnianych (GHG), co sprawia, że ich renowacja jest kluczowym elementem transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Według Międzypaństwowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC), w 2019 roku sektor budowlany odpowiadał za 12 GtCO<sub>2</sub>-eq emisji gazów cieplarnianych, co stanowiło 21% globalnych emisji. Z tej wartości 57% pochodziło z pośrednich źródeł emisji CO<sub>2</sub>, takich jak produkcja energii elektrycznej, 24% z bezpośrednich emisji na miejscu, a 18% z produkcji cementu i stali na potrzeby budownictwa. Biorąc pod uwagę jedynie emisje CO<sub>2</sub>, budynki odpowiadały globalnie za 31% emisji.

Zużycie energii w budynkach, z czego sektor mieszkaniowy i niemieszkalny odpowiadał odpowiednio za 70% i 32% globalnego popytu na energię końcową, znacząco przyczyniło się do wzrostu emisji CO<sub>2</sub> i zapotrzebowania na energię w latach 1990–2019, szczególnie w przypadku energii elektrycznej, której zużycie wzrosło o 161%.<sup>1</sup>

W ramach unijnej strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych, przyjęto wiążące cele w ramach Planu Celów Klimatycznych na 2030 rok oraz pakietu Fit for 55, które zakładają zmniejszenie emisji o co najmniej 55% do 2030 roku w porównaniu z poziomem

---

<sup>1</sup> IPCC, Chapter 9: Buildings, accessed 10.07.2024, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/chapter/chapter-9/>

z 1990 roku. Budynki odpowiadają za około 40% zużycia energii w UE oraz 36% emisji GHG. W 2020 roku aż 75% zasobu mieszkaniowego w UE, z czego ponad jedna trzecia (35%) powstała przed 1970 rokiem, była uznana za energetycznie nieefektywną<sup>2</sup>. Dlatego termomodernizacje<sup>3</sup> budynków wielorodzinnych mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów efektywności energetycznej UE, redukcji ubóstwa energetycznego oraz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Oficjalne strategie UE, takie jak strategia Fali Renowacji, Plan Celów Klimatycznych oraz Fit for 55, określają ścieżki i cele w zakresie modernizacji budynków oraz ich roli w polityce klimatyczno-energetycznej UE.

Modernizacja istniejących budynków mogłaby zmniejszyć całkowite zużycie energii w UE o 5-6% i ograniczyć emisję CO<sub>2</sub> o około 5%. Mimo tego potencjału, średni roczny wskaźnik renowacji zasobu budowlanego UE wynosi poniżej 1%, a w poszczególnych państwach członkowskich waha się od 0,4% do 1,2%. W 2021 roku sektor mieszkaniowy odpowiadał za 27% końcowego zużycia energii w UE, co stanowiło 18,6% unijnego zużycia energii pierwotnej. Strategia Fali Renowacji UE, będąca częścią Europejskiego Zielonego Ładu, ma na celu co najmniej podwojenie rocznego wskaźnika renowacji budynków mieszkalnych i niemieskalnych do 2030 roku. Plan zakłada renowację 35 milionów budynków w ciągu najbliższej dekady, koncentrując się na poprawie efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych, gdzie ubóstwo energetyczne jest szczególnie dotkliwe. Ubóstwo energetyczne dotyczy miliony obywateli UE, prowadząc do niedostatecznego ogrzewania, chłodzenia i ogólnie złych warunków mieszkaniowych. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej stoją przed szczególnymi wyzwaniami, takimi jak wiekowa struktura budynków, niższa efektywność energetyczna oraz wyższy poziom ubóstwa energetycznego.

W Polsce budynki wielorodzinne<sup>4</sup> stanowią znaczną część zasobów mieszkaniowych – łącznie około **553 000 budynków**. Większość tych obiektów powstała w okresie gospodarki centralnie planowanej, kiedy ceny energii były sztucznie niskie i nie odzwierciedlały rzeczywistych kosztów ekonomicznych. W konsekwencji, stosowane w tamtym czasie rozwiązania techniczne często nie zapewniały odpowiedniej izolacji termicznej, co skutkuje wysokim zapotrzebowaniem na energię, zwłaszcza do celów grzewczych.

---

<sup>2</sup> European Commission – Department: Energy – In focus, dostęp 10.07.2024., [https://commission.europa.eu/document/download/65660913-cecb-4f2f-b34c-c9bbf9bed1af\\_en?filename=in\\_focus\\_energy\\_efficiency\\_in\\_buildings\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/65660913-cecb-4f2f-b34c-c9bbf9bed1af_en?filename=in_focus_energy_efficiency_in_buildings_en.pdf)

<sup>3</sup> Termomodernizacja budynku obejmuje różne operacje techniczne i procesy mające na celu poprawę jego efektywności energetycznej. Obejmuje to przeprowadzenie audytu energetycznego i uzyskanie świadectwa charakterystyki energetycznej, a także opracowanie dokumentacji projektowej potwierdzającej oszczędności energii. W ramach modernizacji poprawia się izolację termiczną elementów zewnętrznych, takich jak ściany i dachy, oraz wymienia stolarkę zewnętrzną. Proces ten obejmuje również modernizację systemów technicznych, takich jak ogrzewanie, chłodzenie, wentylacja, klimatyzacja, przygotowanie ciepłej wody użytkowej oraz systemy oświetleniowe. Dodatkowo modernizacja może obejmować instalację zintegrowanych odnawialnych źródeł energii, takich jak panele fotowoltaiczne i pompy ciepła..

<sup>4</sup> Budynek wielorodzinny definiuje się jako obiekt zawierający więcej niż dwa lokale mieszkalne. Definicja ta ma zastosowanie, gdy budynek nie spełnia kryteriów budynku mieszkalnego jednorodzinnego określonych w art. 3 pkt 2a Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, który stanowi, że budynek mieszkalny jednorodzinny to budynek wolnostojący, w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, stanowiący samodzielną konstrukcyjnie całość, w którym znajdują się nie więcej niż dwa lokale mieszkalne lub jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni nieprzekraczającej 30% całkowitej powierzchni budynku [Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r., poz. 725, z późn. zm.)].



Budynki wzniesione przed 2002 rokiem wykazują znacznie wyższe zużycie energii pierwotnej niż obiekty budowane zgodnie z aktualnymi normami. Przykładowo: Budynki z okresu 1945–1970 zużywają średnio 250–300 kWh/m<sup>2</sup> rocznie na ogrzewanie, budynki z okresu 1989–2002 osiągają zużycie w przedziale 140–180 kWh/m<sup>2</sup> rocznie.

Badanie przeprowadzone przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) w 2019 roku wykazało, że około 39,3% budynków wielorodzinnych w Polsce wymaga termomodernizacji, aby spełnić obecne normy efektywności energetycznej. Spośród tych budynków, 9,4% przeszło już termomodernizację lub było zaplanowane do modernizacji w latach 2017-2020, natomiast 29,9% nie miało jeszcze żadnych planów w tym zakresie. Szacuje się, że około 210 000 budynków wielorodzinnych w Polsce nadal wymaga modernizacji termicznej w celu poprawy ich efektywności energetycznej. Termomodernizacja jest kluczowym elementem strategii Polski na rzecz osiągnięcia celów efektywności energetycznej do 2050 roku. Obecne inicjatywy koncentrują się na głębokiej termomodernizacji, której celem jest redukcja wskaźnika zużycia energii pierwotnej (EP) do maksymalnie 65 kWh/m<sup>2</sup> rocznie w budynkach wielorodzinnych<sup>5</sup>.

#### 4. Metodologia

Celem niniejszego podsumowania polityki jest przedstawienie wytycznych opartych na rzetelnej analizie danych, które umożliwią skuteczniejsze i bardziej zintegrowane działania w zakresie modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych w skali krajowej. Szczególny nacisk położono na aspekt redukcji ubóstwa energetycznego wśród gospodarstw domowych, co stanowi istotne wyzwanie społeczne i infrastrukturalne. Realizacja tych założeń wymaga kompleksowego rozpoznania oraz analizy istniejących barier regulacyjnych i politycznych, które mogą ograniczać wdrażanie efektywnych działań modernizacyjnych. Na podstawie wyników tej analizy możliwe będzie sformułowanie rekomendacji politycznych wspierających decydentów w optymalizacji ram prawnych i systemowych dla szeroko zakrojonych interwencji w zakresie termomodernizacji, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wrażliwych społecznie. Przedmiotem niniejszej analizy jest **identyfikacja oraz ocena krajowych regulacji dotyczących modernizacji budynków w kontekście gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym w państwach pilotażowych**. Nota ta wpisuje się w szerszy kontekst projektu CEESEN-BENDER, zapewniając systemowe podejście do oceny tych barier zarówno na poziomie krajowym, jak i w perspektywie porównawczej dla regionu Europy Środkowo-Wschodniej (CEE). Efektem finalnym będzie opracowanie raportu syntetycznego, który umożliwi wskazanie kluczowych różnic i wspólnych wyzwań w zakresie wdrażania efektywnych strategii termomodernizacyjnych w państwach objętych badaniem.

Aby dogłębnie zrozumieć omawiane bariery regulacyjne i polityczne, partnerzy projektu CEESEN-BENDER dokonali identyfikacji ogólnodostępnych dokumentów krajowych (strategie, polityki, ustawy, statuty spółdzielni itp.), które są kluczowe dla określenia obowiązujących ram prawnych i regulacyjnych w zakresie modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych oraz przeciwdziałania ubóstwu

---

<sup>5</sup> Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wsparcie modernizacji krajowego zasobu budowlanego. Załącznik do Uchwały nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2022 r., Warszawa.



energetycznemu w tych budynkach. Ponadto, przeanalizowano wcześniejsze nabor publiczne dotyczące modernizacji energetycznej MAB w poszczególnych krajach, wraz z warunkami, rezultatami i innymi istotnymi aspektami, zawartymi w odrębnej, publicznie dostępnej dokumentacji. Treść tych dokumentów została szczegółowo przeanalizowana przez partnerów projektu przy użyciu trzech dedykowanych narzędzi badawczych, opracowanych i udostępnionych przez lidera technologicznego, wraz z instrukcjami dotyczącymi ich wykorzystania w procesie zbierania danych. W zakresie analizy ram politycznych i regulacyjnych opracowano dwa narzędzia badawcze, natomiast jedno narzędzie zostało stworzone wyłącznie do zbierania danych dotyczących wspomnianych naborów publicznych na modernizację energetyczną budynków wielorodzinnych.

Pierwsze z dwóch narzędzi analitycznych dotyczących barier politycznych i regulacyjnych zawierało łącznie 27 pytań, z czego 14 miało charakter zamknięty z ustalonymi z góry odpowiedziami wielokrotnego wyboru określonymi przez lidera technologicznego, a pozostałe 13 stanowiło pytania otwarte, w których badacz musiał sporządzić listę lub wprowadzić konkretną wartość liczbową bądź jakościową. Pytania te zostały uszeregowane w cztery segmenty: informacje ogólne, modernizację energetyczną budynków wielorodzinnych, ubóstwo energetyczne w MAB oraz energetykę obywatelską w MAB. Instrument ten, gromadzący podstawowe dane opisowe, został uzupełniony o drugie narzędzie, zawierające 10 pytań wraz z dodatkowymi pod-pytaniami, pogrupowanymi w trzy odrębne segmenty, ogólnie definiowane jako cele, środki oraz wdrażanie i monitorowanie. Druga faza analizy polegała na zbieraniu danych w formie pisemnych odpowiedzi na pytania przekazane przez lidera, co umożliwiło uzyskanie szerszych refleksji na temat wyników pierwszej fazy oraz ich syntezę z dotychczasową wiedzą i doświadczeniem badacza w zakresie modernizacji energetycznej MAB oraz przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. W wyniku tego procesu uzyskano dane jakościowe, pogrupowane tematycznie, co pozwoliło na identyfikację barier legislacyjnych i politycznych na poziomie krajowym.

## **5. Bariery regulacyjne i polityczne w zakresie renowacji energetycznej budynków wielorodzinnych w Polsce**

Analiza ram politycznych i regulacyjnych objęła łącznie dziewięć oficjalnych, publicznie dostępnych dokumentów, które eksperci uznali za istotne w większym lub mniejszym stopniu dla określenia aktualnych krajowych ram regulacyjnych i politycznych dotyczących modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych oraz przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w MAB w Polsce. Zebrane w pierwszym etapie analizy informacje ujawniają aktualność tych ustawodawstw i polityk, ich status, ogólne podsumowanie głównych i pobocznych obszarów tematycznych, a także kluczowych interesariuszy, którzy są wyraźnie wymienieni w dokumentach lub o których wspomina się pośrednio. Tabela 1 prezentuje przegląd tych dokumentów wraz z wcześniej wspomnianymi informacjami oraz zawiera hiperłącza do każdego z analizowanych materiałów. Proces gromadzenia danych przeprowadzono w okresie od 6 lutego do 15 kwietnia 2024 r. Narzędzia badawcze dostępne są odpowiednio w Załączniku 1, 2 oraz 3.

Tabela 1. **Ogólne informacje** o analizowanych dokumentach określających krajowe ramy regulacyjne i polityczne dotyczące modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych w Polsce.

Ustawy/Polityki	Rok publikacji	Obszar tematyczny	Źródło	Wersja	Kluczowi interesariusze
<b>Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej</b>	2016	Energia	<a href="#">Link</a>	Finalna	Władze samorządowe lokalne i regionalne
<b>Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne</b>	1997	Energia	<a href="#">Link</a>	Finalna	Producenci, dystrybutorzy, detaliści oraz odbiorcy energii
<b>Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane</b>	1994	Budynki	<a href="#">Link</a>	Finalna	Inwestorzy, projektanci, wykonawcy oraz inspektorzy
<b>Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 28 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej</b>	2023	Energia	<a href="#">Link</a>	Finalna	Właściciele i zarządcy budynków; audytorzy energetyczni; instytucje finansowe; obywatele i najemcy
<b>Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie</b>	2002	Budynki	<a href="#">Link</a>	Finalna	Architekci i inżynierowie; wykonawcy i deweloperzy budowlani; właściciele nieruchomości i inwestorzy; producenci wyrobów budowlanych; inspektorzy i certyfikatorzy budowlani; organy publiczne (krajowe i lokalne); strażacy i służby ratownicze; użytkownicy budynków (mieszkańcy, najemcy, pracownicy); osoby z niepełnosprawnościami
<b>Ustawa z dnia 7 października 2022 r. zmieniająca ustawę o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawę o prawie budowlanym</b>	2022	Budynki	<a href="#">Link</a>	Finalna	Podmioty sektora budowlanego; właściciele budynków; wynajmujący; inżynierowie
<b>Polityka energetyczna Polski do 2030 roku</b>	2009	Energia	<a href="#">Link</a>	Finalna	Władze samorządowe lokalne i regionalne

W Tabeli 2 przedstawiono zebrane dane dotyczące różnych aspektów modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych w kontekście analizowanego ustawodawstwa i strategii. Wyniki prezentują przegląd określonych celów ilościowych, środków modernizacyjnych oraz źródeł finansowania przewidzianych dla realizacji tych działań, zgodnie z analizowanymi dokumentami. Ponadto, przeprowadzona analiza zawierała samodzielną ocenę istotności każdego z badanych dokumentów, co

umożliwiło umieszczenie uzyskanych wyników w szerszym kontekście legislacyjnym i politycznym oraz ocenę ich (bądź braku) wpływu na poszczególne aspekty modernizacji energetycznej. Tabela podsumowuje zidentyfikowane cele wraz z odpowiadającymi im jednostkami miary, zastosowanymi środkami realizacji, wymaganymi zasobami finansowymi oraz źródłami tego finansowania. Dokumenty, których wpływ na modernizację energetyczną oceniono jako (obecnie) niski, zostały wyłączone z prezentacji w Tabeli 2.

Tabela 2. Przegląd ilościowych celów, zastosowanych środków, zakresu finansowego oraz źródeł finansowania działań dotyczących **modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych w Polsce** według analizowanych dokumentów.

Ustawy/Polityki	Cel (jednostkowy)	Środki	Zakres finansowy (EUR)	Źródło finansowania	Wpływ
Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej	Nie	Nie	Nie	Nie	Średni
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne	Nie	Nie	Nie	Nie	Średni
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane	Nie	Nie	Nie	Nie	Średni
Ustawa z dnia 7 października 2022 r. zmieniająca ustawę o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawę – Prawo budowlane	Nie	Nie	Nie	Nie	Średni
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.	Nie	Nie	Nie	Nie	Średni
Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków (DSRB) przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 9 lutego 2022 r.	Osiągnięcie EP $\leq 65$ kWh/(m <sup>2</sup> ·rok) dla budynków wielorodzinnych do 2050 r.	Głęboka termomodernizacja, redukcja zużycia energii, poprawa izolacyjności cieplnej	Kwota szacowana na kilka miliardów EUR	Fundusze unijne, budżet państwa, inwestycje prywatne	Wysoki

Wszystkie zidentyfikowane polityki i akty prawne zostały również przeanalizowane pod kątem zastosowanych środków, zakresu finansowego oraz źródeł finansowania działań mających na celu ograniczenie ubóstwa energetycznego w budynkach wielorodzinnych. Tabela 3 przedstawia zebrane dane dotyczące tych aspektów. Podobnie jak wcześniej, dokumenty, których znaczenie dla przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w MAB oceniono jako niskie, zostały wyłączone z Tabeli 3.

Tabela 3. Przegląd środków, zakresu finansowego oraz źródeł finansowania działań na rzecz **ograniczenia ubóstwa energetycznego w budynkach wielorodzinnych w Polsce** według analizowanych dokumentów.

Ustawy/Polityki	Cel (jednostkowy)	Środki	Zakres finansowy (EUR)	Źródło finansowania
<b>Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne</b>	Programy wsparcia oferowane przez sprzedawców energii elektrycznej lub gazu na wniosek odbiorców wrażliwych, którzy posiadają zaległe lub bieżące zadłużenie za energię elektryczną lub gaz. Możliwość zawarcia umowy dotyczącej spłaty zaległości i bieżących zobowiązań energetycznych, obejmującej opcje takie jak: – odroczenie terminu płatności	Nie	Nie	Średni

Ostatni segment tej fazy analizy dotyczy obywatelskiej energetyki w budynkach wielorodzinnych. Spośród wszystkich analizowanych polityk i aktów prawnych jedynie jeden dokument zawiera odniesienie do inicjatyw energetycznych prowadzonych przez obywateli, takich jak społeczności energetyczne w kontekście MAB. Tabela 4 przedstawia ten dokument oraz wskazuje typy inicjatyw obywatelskich związanych z energetyką, które zostały w nich uwzględnione.

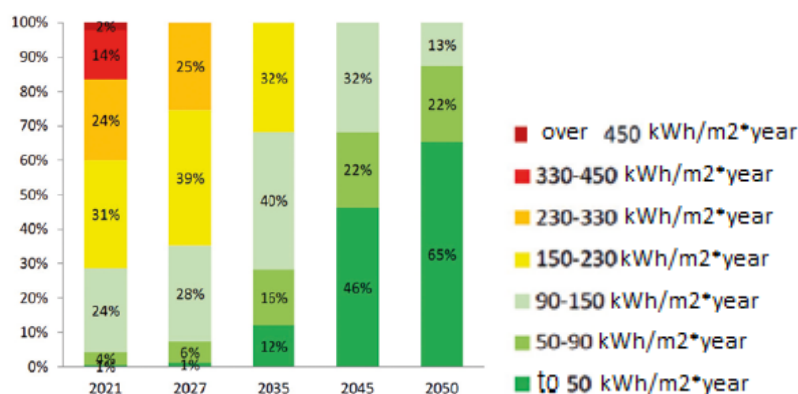
Tabela 4. Przegląd zebranych danych dotyczących rodzajów **obywatelskich inicjatyw energetycznych w kontekście budynków wielorodzinnych**, uwzględnionych w analizowanych dokumentach.

Ustawy/Polityki	Rodzaje inicjatyw energetycznych prowadzonych przez obywateli, do których odniesiono się w analizowanych dokumentach	Wpływ
<b>Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne</b>	Spółeczności energetyczne	Średni

Trzy kolejne podrozdziały przedstawiają wyniki drugiej fazy analizy. Ze względu na charakter zgromadzonych danych, wyniki te zostały uporządkowane w sposób narracyjny, odnosząc się do trzech wcześniej zdefiniowanych obszarów wyzwań związanych z ramami legislacyjnymi i politycznymi w zakresie modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych oraz przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w MAB na poziomie krajowym. Sekcje te zawierają również

podsumowania i kluczowe wnioski, które podkreślają zarówno pozytywne aspekty, jak i możliwości usprawnienia istniejących regulacji prawnych i polityk w Polsce w kontekście modernizacji energetycznej MAB oraz walki z ubóstwem energetycznym.

## 5.1. Cele



Wykres 1. Rozkład budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej według różnych okresów w zależności od wskaźnika EP [scenariusz zalecany]<sup>6</sup>

Wykres 1 ilustruje istotną poprawę efektywności energetycznej budynków na przestrzeni lat, przy czym określono jednoznaczny cel na rok 2050. W 2021 roku znaczny odsetek budynków charakteryzował się rocznym zużyciem energii przekraczającym 150 kWh/m<sup>2</sup>, a w przypadku istotnej grupy obiektów wartość ta wynosiła ponad 450 kWh/m<sup>2</sup>, co wskazuje na wysoki poziom energochłonności i niską efektywność.

Do roku 2027 obserwuje się wyraźny trend w kierunku zmniejszenia zużycia energii. Najistotniejsze poprawy przewidywane są na rok 2050, kiedy to większość budynków (około 65%) ma osiągnąć poziom zużycia energii poniżej 50 kWh/m<sup>2</sup> rocznie.

Prognozy te wskazują, że Polska wdrożyła kompleksową i ambitną strategię poprawy efektywności energetycznej zasobu budowlanego, zgodną z „**Długoterminową strategią renowacji budynków**” rekomendowaną przez Ministerstwo Rozwoju Technologii.

Cele krajowe odpowiadają konieczności szeroko zakrojonej modernizacji energetycznej budynków. Należy podkreślić, że choć odsetek budynków wielorodzinnych w stosunku do całkowitej liczby budynków w Polsce jest niewielki (poniżej 10%), to większość populacji mieszka właśnie w tego typu obiektach. Co więcej, znaczna część budynków wielorodzinnych została wzniesiona w okresie sowieckim i wymaga kompleksowej modernizacji energetycznej. Równolegle do budynków użyteczności publicznej, obiekty te zostały uwzględnione w krajowej strategii renowacji.

<sup>6</sup> Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wsparcie modernizacji krajowego zasobu budowlanego. Załącznik do Uchwały nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2022 r., Warszawa.

Przeprowadzone analizy zostały uznane za kompleksowe przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz innych ekspertów branżowych. Konkluzja ta wynika z identyfikacji kluczowych obszarów, takich jak polityka, regulacje prawne oraz metodyka oceny efektywności energetycznej. Niemniej jednak **istnieją istotne niedoskonałości w stosowanych metodach badawczych oraz w dostępności wiarygodnych danych energetycznych**. Brak jednolitych standardów audytów energetycznych w różnych regionach pogłębia ten problem, ponieważ nie wszystkie obszary są oceniane z taką samą dokładnością. Ponadto, obecnie brak oficjalnych statystyk dotyczących ubóstwa energetycznego. Pomimo tych ograniczeń, zgromadzone dane – obejmujące aspekty energetyczne, społeczne, kosztowe, finansowe i techniczne – umożliwiają formułowanie pośrednich wniosków dotyczących lokalizacji obszarów zagrożonych ubóstwem energetycznym oraz wskazanie koniecznych działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji.

### Podsumowanie i zidentyfikowane bariery

Pierwszy obszar potencjalnych barier legislacyjnych i politycznych dotyczy celów związanych z modernizacją energetyczną budynków wielorodzinnych oraz redukcją ubóstwa energetycznego w tych obiektach na poziomie krajowym. W tym kontekście kluczowe było określenie, czy cele krajowe są:

- Wystarczająco **ambitne i priorytetowe** w krajowym planowaniu transformacji energetycznej;
- Oparte na **kompleksowych danych** oraz odpowiednich metodach umożliwiających szeroko zakrojoną analizę bazową i monitorowanie krajowego zasobu budowlanego oraz ubóstwa energetycznego;
- **Spójne** w ramach obowiązujących regulacji prawnych i polityk oraz **zgodne** z innymi celami związanymi z transformacją energetyczną kraju.

**Podsumowanie:** Cele krajowe dotyczące modernizacji energetycznej budynków w Polsce są zgodne z potrzebą szeroko zakrojonych działań renowacyjnych. Mimo że budynki wielorodzinne stanowią mniej niż 10% ogólnej liczby budynków, zamieszkuje w nich znacząca część populacji, a większość z nich została wybudowana w okresie sowieckim, co czyni je priorytetem dla modernizacji energetycznej. Budynki wielorodzinne zostały uwzględnione w krajowym planie renowacji obok budynków użyteczności publicznej. Cele dotyczące modernizacji energetycznej MABs opierają się na kompleksowej analizie krajowego zasobu budowlanego, przeprowadzonej przez Ministerstwo oraz ekspertów branżowych. Obecnie brak jest oficjalnych, szeroko zakrojonych statystyk dotyczących ubóstwa energetycznego, jednak dostępne dane pozwalają na formułowanie pośrednich wniosków na temat lokalizacji obszarów zagrożonych ubóstwem energetycznym oraz koniecznych działań naprawczych.

### Zidentyfikowane bariery dotyczące CELÓW modernizacji energetycznej oraz redukcji ubóstwa energetycznego w budynkach wielorodzinnych:

1. Budynki wielorodzinne wzniesione w okresie sowieckim **często nie spełniają współczesnych standardów efektywności energetycznej**, co stanowi istotne wyzwanie dla przeprowadzenia skutecznych modernizacji.



2. MABs stanowią stosunkowo **mały odsetek krajowego zasobu budowlanego**, co może prowadzić do mniejszego ukierunkowania polityki i ograniczonej liczby dedykowanych środków na ich modernizację.

3. **Istnieją znaczne rozbieżności w zakresie przeprowadzanych audytów energetycznych w różnych regionach**, co utrudnia kompleksową ocenę efektywności energetycznej budynków oraz planowanie działań modernizacyjnych.

4. **Niedostatek odpowiednich danych** uniemożliwia precyzyjną identyfikację obszarów dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz skuteczne planowanie działań naprawczych skierowanych na MABs.

## 5.2. Środki

Wymagania techniczne dotyczące modernizacji energetycznej obejmują parametry takie jak zapotrzebowanie na energię pierwotną, współczynniki przenikania ciepła (U), emisje CO<sub>2</sub> oraz normy jakości powietrza i zanieczyszczeń. Proces ten angażuje głównie ekspertów technicznych, inżynierów i naukowców, przy jednoczesnym braku udziału przedstawicieli społeczeństwa.

Obecnie brak jest regulacji i wytycznych bezpośrednio odnoszących się do czynników ubóstwa energetycznego lub ustanawiających plan jego systematycznej redukcji. Działania podejmowane na poziomie krajowym doprowadziły do opracowania ogólnego krajowego planu modernizacji energetycznej. Plan ten stał się punktem odniesienia dla miast i gmin, które dostosowują go do lokalnych warunków politycznych oraz dostępnych zasobów.

Pomimo identyfikacji grup o niskich dochodach, wdrażane środki traktują całą populację jako jednorodną grupę, bez wyraźnego uwzględnienia specyficznych potrzeb poszczególnych grup społecznych.

### Podsumowanie i zidentyfikowane bariery

Druga grupa potencjalnych barier dotyczy krajowych środków na rzecz modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych oraz redukcji ubóstwa energetycznego w tych obiektach. W analizie skupiono się na ocenie, czy podejmowane środki:

- Są **odpowiednie i kompleksowe** w odniesieniu do specyfiki krajowego kontekstu oraz czy zostały opracowane w sposób inkluzywny, z udziałem kluczowych interesariuszy w ramach dialogu społecznego;
- Wystarczająco uwzględniają znaczenie modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych i redukcji ubóstwa energetycznego na **poziomie lokalnym i regionalnym w Polsce**;
- Rozpoznają i uwzględniają potrzeby **grup szczególnie narażonych na ubóstwo energetyczne** w Polsce, a także ich sytuację w budynkach wielorodzinnych.

**Podsumowanie:** Zidentyfikowane środki dotyczące modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych w Polsce opierają się głównie na wymaganiach

technicznych, takich jak zapotrzebowanie na energię pierwotną czy emisje CO<sub>2</sub>, a ich wdrażaniem zajmują się głównie eksperci techniczni i naukowcy. Brakuje jednak regulacji i rekomendacji odnoszących się do czynników ubóstwa energetycznego. Obecne środki skupiają się przede wszystkim na poziomie krajowym, prowadząc do powstania ogólnego planu narodowego. Plan ten zainspirował część miast i gmin do opracowania własnych strategii regionalnych, dostosowanych do lokalnych warunków politycznych i zasobów. Pomimo uwzględnienia grup o niskich dochodach, polityki modernizacyjne traktują społeczeństwo jako jednolitą całość, bez jasno określonych działań skierowanych do poszczególnych grup społecznych. Dokumenty strategiczne nie wykazują jednoznacznego powiązania między modernizacją energetyczną MABs a krajową i regionalną polityką redukcji ubóstwa energetycznego.

### **Zidentyfikowane bariery dotyczące ŚRODKÓW modernizacji energetycznej i redukcji ubóstwa energetycznego w MABs:**

1. Brak regulacji i rekomendacji **skoncentrowanych na czynnikach ubóstwa energetycznego.**
2. Brak dostosowanych do regionów i lokalnych potrzeb działań **w krajowym planie.**
3. Polityka modernizacyjna jest niespójna **ze względu na różnice w lokalnych uwarunkowaniach politycznych i dostępności środków finansowych.**
4. Brak jednoznacznego rozpoznania i działań skierowanych do grup społecznie wrażliwych.
5. Brak wyraźnego powiązania między działaniami modernizacyjnymi.

### **5.3. Wdrażanie i monitorowanie**

Na podstawie analizowanych dokumentów oraz polskiego przykładu, nie ma jednoznacznej, wyraźnej jurysdykcji instytucjonalnej odpowiedzialnej za wdrażanie i monitorowanie renowacji budynków wielorodzinnych oraz łagodzenie ubóstwa energetycznego. Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT): Kieruje krajową polityką energetyczną oraz Długoterminową Strategią Renowacji Budynków. Ustala ogólne cele i mechanizmy finansowania (takie jak program Czyste Powietrze). Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW): Zarządza i dystrybuuje środki państwowe na projekty związane ze środowiskiem i energią, w tym niektóre programy renowacyjne. Władze lokalne i regionalne: Posiadają pewną władzę w zakresie przepisów budowlanych i mogą oferować dodatkowe finansowanie lub programy wsparcia renowacji MAB w ramach swoich kompetencji. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, wraz z Radą Ministrów, odgrywają kluczowe role w procesach wdrażania i monitorowania. Inni partnerzy doradczy to: Dyrektor Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), Narodowy Bank, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Prezes Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Przejrzystość i efektywność tych instytucji są dokumentowane poprzez wspólne raporty. Niemniej jednak brak regularności w raportowaniu, które nie jest przedstawiane w ustalonym harmonogramie, obniża ogólną skuteczność i adekwatność tych procesów, mimo że przekazywane informacje są istotne.

Obecne programy finansowania w Polsce nie koncentrują się bezpośrednio na walce z ubóstwem energetycznym, a raczej na poprawie efektywności energetycznej i jakości powietrza. Istnieje znaczna luka finansowa, głównie z powodu wysokich kosztów związanych z głębokimi remontami, które są niezbędne do uzyskania znacznych oszczędności energii, szczególnie w starszych budynkach wielomieszkaniowych. Dodatkowo dostęp do funduszy jest ograniczony; chociaż istnieją programy takie jak "Czyste Powietrze", dostępne środki mogą być niewystarczające do pokrycia wszystkich potrzeb modernizacyjnych, zwłaszcza dla osób o niskich dochodach lub stowarzyszeń MAB.

Luka instytucjonalna stanowi średni problem, ponieważ skomplikowane procesy biurokratyczne często zniechęcają do udziału w programach dotacyjnych na przeprowadzenie modernizacji. Procedury aplikacyjne mogą być czasochłonne i wymagają dużej ilości dokumentacji, co może odstraszać mieszkańców MAB lub ich stowarzyszenia. Ponadto brakuje im wiedzy technicznej, co utrudnia skuteczne zarządzanie projektami modernizacyjnymi.

Istnieje również luka informacyjna, ponieważ świadomość dostępnych programów modernizacyjnych jest ograniczona. Wiele osób mieszkających w MAB lub stowarzyszeń nie jest w pełni poinformowanych o programach i ich korzyściach. Dodatkowo, złożoność regulacji i wymagań może być trudna do zrozumienia dla osób niebędących ekspertami, co dodatkowo utrudnia skuteczne uczestnictwo w tych inicjatywach.

Analizowane dokumenty nie uwzględniają w odpowiedni sposób zasad sprawiedliwej transformacji energetycznej i integracji społecznej, szczególnie w zakresie planowania i realizacji modernizacji energetycznej budynków wielomieszkaniowych oraz łagodzenia ubóstwa energetycznego w tych budynkach. Chociaż dokumenty uwzględniają kryteria dochodowe, nie uwzględniają szerszych kryteriów społecznych, co ogranicza ich skuteczność w promowaniu integracji społecznej. Ponadto, dokumenty te nie dostrzegają znaczenia szerszego dialogu społecznego i udziału obywateli w tych procesach. Choć pojęcie inicjatyw obywatelskich w zakresie energii, takich jak wspólnoty energetyczne i klastry energetyczne, jest krótko opisane i zdefiniowane, jest głównie postrzegane jako potencjalny przyszły wkład w modernizację energetyczną MAB. Obecnie jednak nie ma połączenia między tymi inicjatywami a działaniami na rzecz łagodzenia ubóstwa energetycznego.

### **Podsumowanie i zidentyfikowane bariery**

W ostatniej części interesowały nas potencjalne bariery w procesie wdrażania i monitorowania wyżej wymienionych działań na rzecz modernizacji energetycznej budynków wielomieszkaniowych oraz łagodzenia ubóstwa energetycznego w MAB. Odnosi się to głównie do oceny:

- **Organy rządowe** nadzorujące **wdrażanie i monitorowanie działań** oraz przejrzystość i efektywność procesów wdrażania i monitorowania;
- Dostępne **krajowe instrumenty finansowe** i mechanizmy dostępne w kraju oraz **dostrzegane braki między niezbędnymi a dostępnymi** zasobami publicznymi do realizacji działań;

- **Elementy sprawiedliwej transformacji i integracji społecznej** w planowaniu i wdrażaniu działań oraz rola **inicjatyw obywatelskich** w zakresie renowacji energetycznych budynków MAB i łagodzenia ubóstwa energetycznego w MAB;

**Podsumowanie:** Ministerstwo Rozwoju i Technologii, wraz z Radą Ministrów i różnymi partnerami doradczymi, nadzoruje wdrażanie i monitorowanie działań związanych z modernizacją budynków wielomieszkaniowych. Przejrzystość i efektywność tych procesów są utrudnione przez rzadkie raportowanie, co wpływa na dostępność kluczowych informacji. Programy finansowe w Polsce koncentrują się głównie na poprawie efektywności energetycznej i jakości powietrza, a nie na konkretnym zwalczaniu ubóstwa energetycznego. Istnieją znaczne luki w zakresie zasobów finansowych, procesów instytucjonalnych oraz rozpowszechniania informacji dotyczących renowacji energetycznych MAB. Analizowane dokumenty nie uwzględniają w pełni zasad sprawiedliwej transformacji i integracji społecznej w planowaniu i wdrażaniu działań na rzecz renowacji energetycznych budynków MAB oraz łagodzenia ubóstwa energetycznego. Nie dostrzega się potrzeby szerszego dialogu społecznego i udziału publicznego, a inicjatywy obywatelskie związane z energią są jedynie powierzchownie wspomniane.

**Zidentyfikowane bariery dotyczące PROCESÓW WDRAŻANIA I MONITOROWANIA działań na rzecz modernizacji energetycznej i łagodzenia ubóstwa energetycznego w MAB:**

**1. Brak odpowiedniego raportowania i przejrzystości:** Rzadkie raportowanie współpracy podważa przejrzystość i efektywność zarówno procesów wdrażania, jak i monitorowania działań.

**2. Bariery finansowe i instytucjonalne:** Wysokie koszty gruntownych modernizacji, w połączeniu z ograniczonym dostępem do finansowania – szczególnie dla osób o niskich dochodach oraz stowarzyszeń MAB – są pogarszane przez złożone procedury biurokratyczne oraz brak odpowiedniej wiedzy technicznej, co łącznie utrudnia skuteczne uczestnictwo i realizację projektów.

**3. Niedobór informacji i wiedzy:** Ograniczona świadomość dostępności programów, połączona z zawartością przepisów, tworzy poważne bariery informacyjne, uniemożliwiając pełne zaangażowanie interesariuszy w inicjatywy modernizacyjne.

**4. Braki w integracji społecznej i udziale:** Brak kompleksowych kryteriów społecznych poza statusem niskich dochodów, w połączeniu z brakiem mechanizmów umożliwiających udział publiczny oraz szerszy dialog społeczny, ogranicza inkluzywność i efektywność procesów planowania i wdrażania.

**5. Niedostateczne wykorzystanie inicjatyw obywatelskich w zakresie energii:** Chociaż inicjatywy obywatelskie, takie jak wspólnoty energetyczne i klastry, są uznawane, pozostają one niewystarczająco silne i nie są jeszcze włączone w szersze strategie łagodzenia ubóstwa energetycznego.

## 6. Bariery związane z naborami publicznymi na modernizacje energetyczne budynków wielomieszkaniowych w Polsce

Analiza polskich programów „Ciepłe Mieszkanie” i „Termo” na rzecz modernizacji energetycznej budynków wielomieszkaniowych prowadzi do następujących wniosków: Programy te promują efektywność energetyczną, zrównoważony rozwój oraz wsparcie dla grup wrażliwych, w tym gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym. Obejmują działania takie jak demontaż nieskutecznych źródeł ciepła, instalację nowoczesnych systemów grzewczych oraz integrację odnawialnych źródeł energii (OZE), takich jak fotowoltaika czy systemy odzysku ciepła. Takie podejście zapewnia kompleksowe nawiązanie do różnych aspektów efektywności energetycznej. Znaczne stawki współfinansowania modernizacji i OZE sprawiają, że renowacje stają się finansowo wykonalne, zmniejszając obciążenie właścicieli nieruchomości i zachęcając do uczestnictwa. Programy oferują elastyczne finansowanie z szerokim zakresem kwot dotacji dla małych i dużych projektów, co pozwala na realizację zarówno drobnych, jak i rozbudowanych modernizacji. Jednakże brak kompleksowych danych dotyczących gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, przydzielonych dotacji oraz celów oszczędności energetycznych ogranicza ocenę skuteczności programów. Stała zbiórka danych jest kluczowa dla przejrzystej oceny. Złożoność procesów aplikacyjnych, szczegółowe wymagania oraz niejasne kryteria mogą odstraszać potencjalnych wnioskodawców.

Uproszczenie procesów oraz dostarczenie jasnych wytycznych zwiększyłoby uczestnictwo. Warunkowa zgoda na niektóre działania może wprowadzać niepewność i zniechęcać do udziału. Bardziej zrozumiałe wytyczne oraz zmniejszenie liczby warunków poprawiłoby zaangażowanie i zapewniło kompleksowe modernizacje. Brak określonych terminów rozpatrywania skarg oraz podpisania umów, a także zmienne czasy przetwarzania, zmniejszają zaufanie wnioskodawców. Standaryzacja tych procesów pomogłaby zbudować zaufanie. Opieranie się wyłącznie na progach dochodowych nie uwzględnia takich czynników jak wzorce zużycia energii, wielkość gospodarstwa domowego i efektywność mieszkania. Opracowanie kompleksowych kryteriów pozwoliłoby lepiej identyfikować i wspierać gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym.

### 1. Brak kompleksowych danych i szczegółów dotyczących przydziału funduszy:

Brak szczegółowych danych dotyczących liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, łącznej wysokości przyznanych dotacji oraz obowiązkowych celów oszczędności energetycznych utrudnia pełną ocenę skuteczności i zasięgu programów. Bez tych danych trudno jest ocenić, czy programy realizują swoje cele, a także zidentyfikować obszary, które wymagają poprawy. Zmienność w raportowaniu danych z różnych lat (np. brak danych o powierzchni użytkowej w 2022 roku) utrudnia analizę długoterminową i śledzenie postępów w czasie. Systematyczne i kompleksowe zbieranie danych jest kluczowe dla przejrzystej i efektywnej oceny programów.

Chociaż dostępne są wysoko finansowane stawki współfinansowania dla modernizacji termicznych, brakuje szczegółowych informacji o finansowaniu innych kluczowych działań. Może to prowadzić do niekompletnych modernizacji, jeśli właściciele



budynków nie będą w stanie zabezpieczyć odpowiedniego finansowania na wszystkie niezbędne poprawki.

## 2. Bariera warunkowego zatwierdzania kompleksowych modernizacji

Warunkowe zatwierdzenie niektórych działań, takich jak wentylacja mechaniczna z odzyskiem ciepła, może wprowadzać niepewność i potencjalnie zniechęcać do uczestnictwa. Wnioskodawcy mogą wahać się przed złożeniem wniosku, jeśli postrzegają warunki finansowania jako nieprzewidywalne lub trudne do spełnienia. Finansowanie warunkowe może prowadzić do częściowych, zamiast kompleksowych modernizacji. Takie fragmentacyjne podejście może nie osiągnąć pełnego potencjału poprawy efektywności energetycznej i może zmniejszyć ogólny wpływ programów.

## 3. Brak przejrzystości w procesach po złożeniu wniosku oraz zmienność czasu rozpatrywania:

Brak jasnych wytycznych i harmonogramów dotyczących rozpatrywania skarg oraz podpisywania umów może prowadzić do frustracji i niezadowolenia wnioskodawców. Przejrzystość tych procesów jest kluczowa dla budowania zaufania i zapewnienia, że wnioskodawcy mają klarowne zrozumienie kolejnych kroków. Bez ustandaryzowanego czasu przetwarzania na wszystkich etapach składania i zatwierdzania wniosków mogą występować nieprzewidywalne opóźnienia. Taka zmienność może zniechęcać do uczestnictwa i obniżać postrzeganą wiarygodność programów.

## 4. Wąskie kryteria ubóstwa energetycznego

Poleganie wyłącznie na progu dochodowym jako kryterium ubóstwa energetycznego może pomijać inne istotne czynniki, takie jak wzorce zużycia energii, wielkość gospodarstwa domowego czy efektywność energetyczna budynku. Bardziej kompleksowy zestaw kryteriów pozwoliłby lepiej identyfikować i wspierać gospodarstwa dotknięte ubóstwem energetycznym. Nieuwzględnianie dodatkowych czynników może prowadzić do pominięcia wsparcia dla najbardziej wrażliwych na ubóstwo energetyczne gospodarstw, które nie spełniają kryterium dochodowego, ale nadal doświadczają znaczącego ubóstwa energetycznego z powodu wysokich kosztów energii lub złych warunków mieszkaniowych.

### 6.1 Efektywność naborów publicznych

Tabela 5 przedstawia efektywność i skuteczność programów publicznych w Polsce, koncentrując się na całkowitej wartości programów, najwyższych i najniższych kwotach dotacji, jakie mogą zostać przyznane pojedynczemu projektowi, oraz liczbie złożonych i zatwierdzonych projektów.

Tabela 5. Efektywność i skuteczność naborów publicznych w Polsce

Nabór publiczny	Całkowita wartość (dostępne zasoby finansowe)	Najwyższe i najniższe kwoty dotacji przyznawane na pojedynczy projekt	Liczba zatwierdzonych wniosków	Liczba złożonych wniosków
Program Termo (2022)	W 2022 403.000.000,00 EUR	Najniższa wartość to 3.800,00 EUR, najwyższa to 86.000,00 EUR	W 2022 roku złożono 250 wniosków w nowej edycji Programu Termo	Brak informacji.



Program Ciepłe Mieszkanie (2016)	W 2016 505.000.000,00 EUR		(brak informacji o łącznej liczbie wniosków).  W 2016 złożono 13.765 wniosków.	
----------------------------------	------------------------------	--	--	--

Zauważalny jest spadek całkowitych dostępnych zasobów finansowych od roku 2016 do 2022. Ta redukcja może wskazywać na zmianę priorytetów budżetowych lub realokację funduszy do innych obszarów. Jednakże, sugeruje to również, iż pomimo dużego znaczenia efektywności energetycznej, finansowanie zostało obniżone, co może wpłynąć na zakres i zasięg programów. Szeroki zakres kwot dotacji wskazuje na elastyczne podejście do finansowania, umożliwiające wsparcie zarówno małych, jak i dużych projektów. Taka elastyczność sugeruje strategię inkluzywną, zaprojektowaną w celu uwzględnienia różnych typów projektów renowacyjnych – od drobnych ulepszeń po rozległe modernizacje. Widzimy również znaczący spadek liczby wniosków złożonych w latach 2016–2022. Może to wynikać z kilku czynników, takich jak zmiany w świadomości o programie, większa złożoność aplikacji lub zmiany w kryteriach kwalifikacyjnych. Spadek liczby wniosków może również odzwierciedlać zmianę zapotrzebowania lub mniejszy nacisk na inicjatywy związane z modernizacją energetyczną. Brak szczegółowych danych dotyczących zatwierdzonych projektów utrudnia pełną ocenę efektywności i skuteczności programów. Dlatego nacisk kładziony jest na: rozważenie przywrócenia lub zwiększenia poziomu finansowania, aby dorównał lub przekroczył poziom z 2016 roku, w celu zapewnienia szerszego wpływu i zasięgu, uruchomienie ukierunkowanych kampanii informacyjnych oraz uproszczenie procesów aplikacyjnych w celu zwiększenia liczby uczestników, wdrożenie szczegółowego zbierania danych na temat liczby zatwierdzonych projektów, aby umożliwić dokładną ocenę sukcesu programu oraz obszarów do poprawy, a także przeprowadzenie badań mających na celu zrozumienie spadku liczby wniosków i usunięcie wszelkich zidentyfikowanych barier, zapewniając, że programy będą dostępne i atrakcyjne dla szerszej grupy odbiorców.

## 6.2 Procesy aplikacyjne i kryteria kwalifikacyjne

Tabela 6 przedstawia porównanie wymagań naborów publicznych w Polsce dotyczących kwalifikowalności, sposobów składania projektów, terminów oceny, rozpatrywania skarg oraz podpisywania umowy.

Tabela 6. Porównanie procesów aplikacyjnych i kryteriów kwalifikacyjnych

Kryteria	Szczegóły
Kryteria dla budynków wielorodzinnych	Brak informacji.
Uprawnieni wnioskodawcy	<p>Program Termo jest skierowany do osób, które posiadają tytuł prawny do lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym, wynikający z: prawa własności lub ograniczonego prawa rzeczowego do lokalu mieszkalnego, umowy najmu lokalu mieszkalnego.</p> <p>Uprawnieni wnioskodawcy to właściciele lub zarządcy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• budynków mieszkalnych;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• budynków wielomieszkaniowych;</li> <li>• budynków użyteczności publicznej będących własnością jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych;</li> <li>• lokalnych sieci ciepłowniczych;</li> <li>• lokalnych źródeł ciepła.</li> </ul> <p>Program Ciepłe Mieszkanie natomiast skierowany jest do osób w budynkach wielomieszkaniowych oraz do wspólnot mieszkaniowych obejmujących 3-7 lokali.</p>
Wymagany procent zainteresowanych współwłaścicieli	Brak informacji.
Sposób składania wniosków	Elektronicznie i bezpośrednio w banku
Czas trwania procesu rewizji wniosku	3-4 miesiące dla programu Ciepłe Mieszkanie
Czas trwania rozstrzygnięcia skarg i podpisywania umowy	Brak informacji.

Oba programy mają na celu wspieranie modernizacji energetycznej w budynkach wielomieszkaniowych, ale różnią się zakresem kwalifikowalności. Program Termo ma szerszy zakres, obejmujący budynki publiczne oraz lokalną infrastrukturę ciepłowniczą, podczas gdy program Ciepłe Mieszkanie koncentruje się bardziej na mniejszych wspólnotach mieszkaniowych. Oferowanie różnych metod składania wniosków (elektronicznych i bankowych) jest wspólnym podejściem w obu programach, co wskazuje na wysiłek, aby proces aplikacyjny był dostępny i wygodny dla wnioskodawców. Program Ciepłe Mieszkanie ma określony czas na weryfikację wniosków oraz jasne wytyczne i harmonogramy dotyczące rozpatrywania skarg i podpisywania umów, co pomaga w zarządzaniu oczekiwaniami wnioskodawców. Jednak brak informacji o czasie przetwarzania wniosków w Programie Termo może sugerować zmienność czasów rozpatrywania lub potrzebę bardziej ustrukturyzowanych ram czasowych. Brak tych informacji wskazuje na potencjalne luki w przejrzystości i komunikacji dotyczącej procesów po złożeniu wniosku, co może wpłynąć na satysfakcję i zaufanie wnioskodawców. Podsumowując, konieczne jest dostarczenie jasnych, szczegółowych kryteriów kwalifikowalności w obu programach, aby wszyscy potencjalni wnioskodawcy mogli zrozumieć swoje uprawnienia. Warto również kontynuować oferowanie różnych metod składania wniosków. Zaleca się rozważenie dodania usług wsparcia, które pomogłyby aplikującym przejść przez cały proces, wdrożenie i komunikowanie standardowych czasów przetwarzania dla wszystkich etapów aplikacji i zatwierdzania wniosków oraz uzupełnienie luk informacyjnych poprzez dostarczenie szczegółowych wytycznych i harmonogramów dla wszystkich kluczowych etapów, w tym rozpatrywania skarg i podpisywania umów, aby poprawić przejrzystość i zaufanie wnioskodawców.

### 6.3 Działania modernizacyjne i stawki współfinansowania

Tabela 7 przedstawia dane dotyczące różnych aspektów tych programów, w tym dopuszczalnych działań projektowych, stawek współfinansowania, liczby metrów kwadratowych objętych projektem, obowiązkowych oszczędności energii oraz uwzględnionych odnawialnych źródeł energii.

Tabela 7. Działania modernizacyjne

<p><b>Akceptowalne działania projektowe</b></p>	<p>Demontaż nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe oraz zakup i montaż źródeł ciepła do ogrzewania pomieszczeń i podgrzewania wody użytkowej lub podłączenie lokalu mieszkalnego do efektywnego źródła ciepła w budynku.</p> <p>Warunkowo również zakup i montaż wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła, stolarki okiennej i drzwiowej, a także przygotowanie dokumentacji projektowej.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- modernizacja terminowa;</li> <li>- instalacja OZE;</li> <li>- modernizacja energetyczna;</li> </ul>
<p><b>The minimum and maximum rates of co-financing measures for the same activities.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Termomodernizacja:: 26 -41% w Programie Termo</li> <li>- brak informacji dla innych działań.</li> </ul>
<p><b>Liczba metrów kwadratowych łącznej powierzchni objętej naborem / programem:</b></p>	<p>W 2016: 752.500 m<sup>2</sup> Brak informacji na 2022.</p>
<p><b>Obowiązkowe roczne minimalne oszczędności energii na ogrzewanie w porównaniu do stanu przed modernizacją:</b></p>	<p>Brak informacji.</p>
<p><b>Obowiązkowe roczne oszczędności energii pierwotnej w porównaniu do sytuacji przed modernizacją:</b></p>	<p>Brak informacji.</p>
<p><b>Zawarte OZE w naborze / programie:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- odzysk ciepła,</li> <li>- fotowoltaika</li> </ul>
<p><b>Stawka współfinansowania OZE:</b></p>	<p>50%</p>

Programy obejmują szeroki zakres działań, w tym demontaż przestarzałych źródeł ciepła, instalację nowoczesnych systemów grzewczych oraz podłączenie do efektywnych źródeł ciepła. Warunkowe finansowanie dla wentylacji mechanicznej, odzysku ciepła, stolarki okiennej i drzwiowej oraz dokumentacji projektowej zapewnia kompleksową modernizację w zakresie efektywności energetycznej. Brak danych dotyczących łącznej powierzchni objętej programem w 2022 roku ogranicza możliwość oceny skuteczności i rozwoju programów w ostatnich latach. Włączenie systemów odzysku ciepła i fotowoltaiki sprzyja wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, zmniejszając zależność od paliw kopalnych i zwiększając poziom zrównoważony rozwój. Współfinansowanie na poziomie 50% dla OZE motywuje do przyjęcia technologii odnawialnych, czyniąc je bardziej dostępnymi i przystępnymi cenowo. Brak informacji o rocznych celach oszczędności energii i osiągnięciach zmniejsza przejrzystość i utrudnia ocenę rzeczywistego wpływu programu. Brak danych na temat obligatoryjnych rocznych minimalnych oszczędności energii na potrzeby ogrzewania oraz oszczędności energii pierwotnej w porównaniu do warunków przed renowacją utrudnia ocenę efektywności programów. Bez tych informacji trudno jest określić korzyści środowiskowe i ekonomiczne wynikające z przeprowadzonych modernizacji. Warunkowe zatwierdzenie niektórych działań, takich jak wentylacja mechaniczna z odzyskiem ciepła, może budzić niepewność i potencjalnie zniechęcać do uczestnictwa. Jaśniejsze wytyczne i mniejsza liczba warunków mogłyby poprawić udział i zapewnić bardziej kompleksowe modernizacje. Stawki współfinansowania w wysokości od 26% do 41% na termomodernizację w ramach programu Termo zapewniają znaczące wsparcie finansowe dla właścicieli nieruchomości. Te stawki pomagają zmniejszyć obciążenia finansowe właścicieli domów i zachęcają do udziału w programach. Mimo że stawki współfinansowania są wysokie, brakuje szczegółowych informacji na temat finansowania innych istotnych działań, poza termomodernizacją. Może to prowadzić do niepełnych renowacji, jeśli właściciele domów nie będą w stanie pozyskać odpowiednich funduszy na wszystkie niezbędne usprawnienia.

#### **6.4 Ubóstwo energetyczne**

Brakuje informacji dotyczących liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, które biorą udział w programach termomodernizacji w budynkach wielomieszkaniowych. Brak danych na temat liczby gospodarstw domowych objętych ubóstwem energetycznym oraz łącznej kwoty dotacji przeznaczonych na te gospodarstwa ogranicza możliwość oceny skuteczności i zasięgu programów. Ta luka informacyjna utrudnia ocenę, czy programy skutecznie docierają i wspierają populacje dotknięte ubóstwem energetycznym. Jedynym kryterium wskazanym do identyfikacji gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym jest próg dochodowy. Oznacza to, że gospodarstwa domowe muszą spełniać określony poziom dochodów, aby kwalifikować się jako dotknięte ubóstwem energetycznym i uzyskać dostęp do świadczeń programu. Wskazuje to również na wysiłki skierowane na wsparcie najbardziej wrażliwych grup społecznych i może pomóc złagodzić ubóstwo energetyczne oraz poprawić warunki mieszkaniowe rodzin o niskich dochodach. Niemniej jednak, poleganie wyłącznie na progu dochodowym jako kryterium ubóstwa energetycznego może pomijać inne ważne czynniki, takie jak wzorce zużycia energii, wielkość gospodarstwa domowego oraz efektywność energetyczna mieszkania. Bardziej kompleksowy zestaw kryteriów mógłby prowadzić do lepszej identyfikacji i wsparcia gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym. Podobnie

jak w przypadku liczby zaangażowanych gospodarstw, brakuje informacji na temat łącznej kwoty dotacji przyznanych specjalnie dla gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w ramach naborów lub programów. Brak szczegółowych danych na temat dotacji przyznanych bezpośrednio dla gospodarstw domowych znajdujących się w ubóstwie energetycznym wiąże się z ryzykiem nierównomiernego rozdziału środków. Może to prowadzić do sytuacji, w której gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym nie otrzymują odpowiedniego wsparcia, co podważa cele programów. Brak tych danych wskazuje na potencjalny obszar do poprawy w zakresie śledzenia i raportowania wsparcia finansowego skierowanego do wrażliwych grup społecznych.

## 7. Rekomendacje polityczne dotyczące udoskonalenia krajowych ram regulacyjnych

Proponowane ogólne rekomendacje nakreślają szerokie wytyczne dla polityk publicznych mających na celu poprawę procesu osiągania celów efektywności energetycznej, ze szczególnym naciskiem na modernizację energetyczną budynków wielorodzinnych w Polsce oraz łagodzenie ubóstwa energetycznego w tych budynkach. Niską efektywność energetyczną budynków wielorodzinnych można uznać za jedną z kluczowych barier infrastrukturalnych w zakresie zrównoważonego zarządzania odnawialnymi źródłami energii oraz ogólnej transformacji systemów produkcji i konsumpcji energii w Polsce. Poza kluczową rolę, jaką transformacja sektora mieszkaniowego odgrywa w ogólnej transformacji energetycznej Polski, zapewnienie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych poprzez kompleksową modernizację energetyczną stanowi kluczowy pierwszy krok w kierunku zwiększenia istotnego potencjału obywatelskiej energetyki w budynkach wielorodzinnych w Polsce. To przedsięwzięcie przyczynia się również w znaczący sposób do ogólnej dekarbonizacji sektora mieszkaniowego oraz osiągnięcia celów przekształcenia europejskiego zasobu budowlanego w budynki (prawie) zeroemisyjne.

Te rekomendacje wynikają z wcześniej przedstawionej analizy poprzednich publicznych naborów na modernizację energetyczną budynków wielorodzinnych w Polsce oraz zidentyfikowanych barier w analizie ram regulacyjnych i politycznych dotyczących modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych i łagodzenia ubóstwa energetycznego w Polsce. Wdrożenie elementów tych rekomendacji politycznych do obecnych procedur, polityk i legislacji mogłoby znacząco poprawić skuteczność, inkluzywność i zrównoważony charakter naborów na modernizację energetyczną w Polsce, prowadząc do poprawy efektywności energetycznej i ostatecznie do zmniejszenia ubóstwa energetycznego w całym kraju.

### **ZALECENIE 1: Sformułowanie precyzyjnych wytycznych dotyczących polityk publicznych**

Sformułowanie precyzyjnych wytycznych dotyczących polityk publicznych jest kluczowe dla skutecznego wdrażania długoterminowych celów związanych z renowacją energetyczną budynków w Polsce. Osiągnięcie neutralności klimatycznej wymaga stopniowego wycofywania paliw kopalnych. W tym kontekście istotne jest całkowite wyeliminowanie stosowania węgla do celów grzewczych w budynkach mieszkalnych, zaczynając od obszarów miejskich do 2030 roku, a następnie rozszerzając na wszystkie inne budynki do 2040 roku. Polityki publiczne powinny wspierać ten proces,



umożliwiając dalsze stosowanie paliw bezdymnych do 2040 roku, co pozwoli na płynne przejście do alternatywnych, ekologicznych źródeł energii. Dodatkowo, należy wprowadzić wsparcie finansowe i doradcze, aby ułatwić wymianę systemów grzewczych w budynkach mieszkalnych. Powinny zostać również ustanowione mechanizmy promujące rozwój systemów oceny efektywności energetycznej oraz paszportów energetycznych, które pomogą zarządzać i monitorować postęp w zakresie modernizacji.

### **ZALECENIE 2: Rozwiązywanie problemu niskiej efektywności energetycznej w budynkach wielorodzinnych.**

Rozwiązywanie problemu niskiej efektywności energetycznej w budynkach wielorodzinnych jest jednym z kluczowych działań wymaganych do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Budynki te, szczególnie wybudowane przed 1990 rokiem, często charakteryzują się niską efektywnością energetyczną i słabą izolacją, co prowadzi do znacznych strat ciepła. „Wytyczne w zakresie wspierania renowacji budynków w Polsce” wskazują środki mające na celu nie tylko poprawę efektywności energetycznej tych budynków, ale także obniżenie kosztów eksploatacji i zmniejszenie emisji. Niska efektywność energetyczna tych budynków negatywnie wpływa również na jakość powietrza, zwłaszcza w miastach, gdzie systemy grzewcze oparte na węglu i innych paliwach kopalnych przyczyniają się do smogu i negatywnych skutków zdrowotnych dla mieszkańców. Aby rozwiązać ten problem, konieczna jest kompleksowa termomodernizacja, obejmująca poprawę izolacji budynków oraz wymianę przestarzałych, nieefektywnych systemów grzewczych. Działania te znacząco zmniejszą zapotrzebowanie na energię i emisje, poprawiając jakość życia mieszkańców i obniżając koszty ogrzewania w dłuższej perspektywie.

### **ZALECENIE 3: Rozwój masowej wymiany systemów grzewczych połączonej z płytką termomodernizacją.**

Rozwój masowej wymiany systemów grzewczych połączonej z płytką termomodernizacją do 2030 roku stanowi kluczowy element strategii poprawy efektywności energetycznej i redukcji emisji w Polsce. Głównym celem tych działań powinna być wymiana przestarzałych, wysokoemisyjnych systemów grzewczych, takich jak kotły węglowe, na nowoczesne technologie grzewcze, w tym pompy ciepła i instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii. Połączenie tego procesu z płytką termomodernizacją — obejmującą izolację ścian, dachów, fundamentów, a także wymianę okien i drzwi — pozwoli na znaczną redukcję strat ciepła, natychmiast poprawiając efektywność energetyczną budynków. Aby ten proces przebiegał sprawnie, konieczne będzie zapewnienie wsparcia finansowego dla właścicieli budynków. Programy dotacyjne, preferencyjne pożyczki i inne mechanizmy finansowe powinny być dostępne dla wszystkich, aby zredukować bariery kosztowe związane z wymianą systemów grzewczych i termomodernizacją. Równie ważne będzie zapewnienie usług doradczych, które pomogą właścicielom budynków w wyborze optymalnych rozwiązań technologicznych i poprowadzą ich w kierunku najefektywniejszych działań modernizacyjnych.

Płytką termomodernizacją w tym kontekście ma stanowić prace przygotowawcze do głębszych działań modernizacyjnych, które będą realizowane w kolejnych latach. Ostatecznie wszystkie budynki w Polsce mają osiągnąć standardy niemal zerowego zużycia energii do 2050 roku. Wymiana systemów grzewczych do 2030 roku stanowi



pierwszą, kluczową fazę tej transformacji, mając na celu nie tylko poprawę efektywności energetycznej, ale także redukcję ubóstwa energetycznego i obniżenie kosztów ogrzewania dla gospodarstw domowych. Ponadto działania te będą miały istotny wpływ na poprawę jakości powietrza, co jest niezwykle ważne dla ochrony zdrowia publicznego, szczególnie w dużych aglomeracjach miejskich. Masowa wymiana systemów grzewczych, połączona z płytką termomodernizacją, pomoże w walce z zanieczyszczeniem powietrza i przyczyni się do osiągnięcia celów klimatycznych, do których Polska zobowiązała się zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

#### **ZALECENIE 4: Zwiększenie skali głębokiej termomodernizacji.**

Zwiększenie skali głębokiej termomodernizacji jest kluczowe dla osiągnięcia wymagań neutralności emisyjnej do 2050 roku. Głęboka modernizacja termiczna obejmuje kompleksowe działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej budynków, w tym wymianę okien, instalację nowoczesnych systemów wentylacyjnych oraz dokładną izolację ścian i dachów. Tego rodzaju modernizacja znacząco obniża zużycie energii w budynkach, co bezpośrednio przekłada się na mniejsze emisje gazów cieplarnianych. Proces ten wymaga jednak znacznych inwestycji oraz wsparcia państwowego, aby przyspieszyć jego tempo i osiągnąć roczną stopę termomodernizacji na poziomie 3%. Przewiduje się również, że modernizacja powinna odbywać się etapami, umożliwiając stopniowe dostosowywanie budynków do standardów zeroemisyjnych w miarę upływu czasu.

#### **ZALECENIE 5: Wspieranie dekarbonizacji sektora mieszkaniowego.**

Dekarbonizacja sektora mieszkaniowego jest priorytetem w polskiej transformacji energetycznej. Do 2040 roku wszystkie budynki mieszkalne muszą zrezygnować z używania węgla jako paliwa opałowego, a proces ten ma zostać zakończony w obszarach miejskich do 2030 roku. Dodatkowo, stopniowe wycofywanie gazu ziemnego jako źródła energii w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych do 2050 roku wymaga wprowadzenia alternatyw zeroemisyjnych, takich jak biometan, wodór lub paliwa syntetyczne. Dekarbonizacja sektora mieszkaniowego będzie możliwa tylko dzięki kompleksowej renowacji budynków oraz wdrożeniu nowoczesnych, przyjaznych środowisku technologii grzewczych, które jednocześnie poprawią jakość powietrza i zmniejszą emisję CO<sub>2</sub>.

#### **ZALECENIE 6: Przegląd przepisów dotyczących efektywności energetycznej budynków.**

Regularna aktualizacja przepisów w celu odzwierciedlenia zmieniających się realiów technologicznych i ekonomicznych jest niezbędna. Planowane wprowadzenie systemu oceny energetycznej budynków umożliwi ocenę ich stanu technicznego i ułatwi podejmowanie decyzji o termomodernizacji. Wprowadzenie paszportów energetycznych dla budynków jako narzędzia do śledzenia postępów w renowacji i planowania kolejnych faz modernizacji będzie kluczowym elementem przyszłych reform. Ponadto, wspieranie certyfikatów efektywności energetycznej oraz audytów energetycznych jest istotne, aby dostarczyć właścicielom budynków niezbędne informacje na temat stanu technicznego oraz potencjalnych rozwiązań poprawiających efektywność energetyczną.

**ZALECENIE 7: Zwiększanie efektywności, integracji społecznej i zrównoważonego rozwoju działań renowacyjnych.**

Wysiłki podejmowane podczas prac modernizacyjnych muszą być prowadzone w sposób społecznie inkluzywny i zrównoważony. Oznacza to, że programy renowacyjne muszą być dostępne dla szerokiego kręgu obywateli, w tym osób zagrożonych ubóstwem energetycznym, które często napotykają bariery finansowe w realizacji niezbędnych modernizacji. Aby zapewnić dostępność programów renowacyjnych dla wszystkich grup społecznych, proponuje się wprowadzenie mechanizmów wsparcia finansowego, takich jak dotacje, ulgi podatkowe oraz preferencyjne pożyczki. Dodatkowo, usługi doradcze są niezbędne, aby pomóc właścicielom budynków zidentyfikować najbardziej efektywne rozwiązania zarówno z perspektywy technicznej, jak i ekonomicznej. Realizacja tych działań przyczyni się do zmniejszenia ubóstwa energetycznego, poprawy jakości życia mieszkańców oraz osiągnięcia długoterminowych celów klimatycznych wyznaczonych dla Polski.

## Załącznik 1

### Instrument “T3.1 Analiza krajowych ram regulacyjnych”

#### INFORMACJE OGÓLNE

##### Q.1 Kraj

- Chorwacja
- Słowenia
- Rumunia
- Estonia
- Polska

##### Q.2 Tytuł dokumentu (po Angielsku)

*(Pytanie otwarte)*

##### Q.2.1. Link do dokumentu (jeśli dostępny)

*(Pytanie otwarte)*

##### Q.3 Rok publikacji

*(Pytanie otwarte)*

##### Q.4 Główny obszar tematyczny (np. energia, budynki, własność itp.)

*(Pytanie otwarte)*

##### Q.5 Wtórny obszar tematyczny (jeśli dotyczy)

*(Pytanie otwarte)*

##### Q.6 Wersja dokumentu

- Ostateczna
- Draft

#### **Modernizacja energetyczna budynków wielomieszkaniowych (MABs)**

Q.7 Kluczowi interesariusze (np. właściciele budynków, najemcy, mieszkańcy, agencje energetyczne itp.) określone w dokumencie

*(Pytanie otwarte)*

Q.8 Dokument określa ilościowe CELE dla modernizacji energetycznej budynków wielomieszkaniowych (t/n)?

- Tak
- Nie

Q.9 Jeśli TAK, wprowadź cel(e) w odpowiednich jednostkach.

*(Pytanie otwarte)*

Q.10 Dokument określa DZIAŁANIA dotyczące modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych (t/n)?

- Tak
- Nie

Q.11 Jeśli TAK, podaj listę określonych działań (bez opisu). Proszę skopiować i wkleić działania z dedykowanego dokumentu.

*(Pytanie otwarte)*

Q.12 Dokument określa ZAKRES FINANSOWY dla wdrażania działań (t/n)?

- Tak
- Nie

Q.13 Jeśli TAK, wprowadź zakres finansowy dla każdego działania (jeśli dostępny) w EUR.

*(Pytanie otwarte)*

Q.14 Dokument określa ŹRÓDŁA FINANSOWANIA dla wdrażania działań (t/n)?

- Tak
- Nie

Q.15 Jeśli TAK, podaj listę określonych źródeł finansowania (bez opisu). Dla każdego zidentyfikowanego działania proszę skopiować i wkleić źródło finansowania (jeśli dostępne) z dedykowanego dokumentu.

*(Pytanie otwarte)*

Q.16 Ogólna ocena ZNACZENIA dokumentu dla MODERNIZACJI ENERGETYCZNEJ BUDYNKÓW WIELOMIESZKANIOWYCH

- Niska
- Średnia
- Wysoka

### **UBÓSTWO ENERGETYCZNE W MABs**

Q.17 Dokument odnosi się do łagodzenia ubóstwa energetycznego w budynkach wielomieszkaniowych (MAB) ogólnie (t/n)?

- Tak
- Nie

Q.18 Dokument określa konkretne DZIAŁANIA na rzecz łagodzenia ubóstwa energetycznego w budynkach wielomieszkaniowych (t/n)?

- Tak
- Nie

Q.19 Jeśli TAK, podaj listę określonych działań (bez opisu). Proszę skopiować i wkleić środki z dedykowanego dokumentu.

*(Pytanie otwarte)*

Q.20 Czy dokument określa ŹRÓDŁA FINANSOWANIA dla wdrożenia działań (t/n)?

- Tak
- Nie

Q.21 Jeśli TAK, proszę podać listę (bez opisu) określonych źródeł finansowania. Dla każdego zidentyfikowanego działania proszę skopiować i wkleić źródło finansowania (jeśli dostępne) z dedykowanego dokumentu.

*(Pytanie otwarte)*

Q.22 Dokument określa ZAKRES FINANSOWY dla realizacji działań (t/n)?

- Tak
- Nie

Q.23 Jeśli TAK, wprowadź zakres finansowy dla każdego działania (jeśli dostępny) w EUR

*(Pytanie otwarte)*

Q.24 Ogólna ocena ISTOTNOŚCI dokumentu dla ZŁAGODZENIA UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO W BUDYNKACH WIELORODZINNYCH

- Niska
- Średnia
- Wysoka

### **CITIZENS ENERGY IN MABs**

Q.25 The document defines the conditions for establishing citizen energy initiatives in MABs, e.g. energy communities or RES communities (y/n)

- Yes
- No

Q.26 Which types of citizen-led energy initiatives are referenced?

*(Pytanie otwarte)*

Q.27 Overall self-assessed RELEVANCE of the document for CITIZENS ENERGY IN MABs?

- Low
- Medium
- High

## **Załącznik 2**

### **Instrument “T3.1 Analiza krajowego ramowego systemu regulacyjnego\_Formularz otwarty”**

Q1. Na podstawie krajowych przepisów oraz innych oficjalnych dokumentów dotyczących renowacji energetycznych budynków, proszę opisać ogólny poziom ambicji swojego kraju w zakresie renowacji energetycznej budynków MAB w odniesieniu do określonych celów krajowych (jeśli takie istnieją) oraz tych ustalonych przez KE. Jak dobrze lub źle aktualne cele krajowe odzwierciedlają konieczność

przeprowadzenia szeroko zakrojonych renowacji energetycznych prywatnych gospodarstw domowych w Twoim kraju? W Twojej opinii, jak ważne są renowacje energetyczne budynków MAB w całkowitej transformacji energetycznej Twojego kraju i/lub czy są one priorytetem w krajowym planowaniu transformacji energetycznej?

*(Pytanie otwarte)*

Q3. Czy istnieje spójność wyznaczonych celów w odpowiednich aktach prawnych i oficjalnych dokumentach? Czy występują jakiegokolwiek niezgodności sektorowe lub inne, odnoszące się do planowania modernizacji energetycznej budynków MAB i/lub łagodzenia ubóstwa energetycznego w MAB? Jeśli tak, proszę o krótkie ich opisanie.

*(Pytanie otwarte)*

Q4. Na podstawie przeglądanych krajowych przepisów oraz innych oficjalnych dokumentów dotyczących modernizacji energetycznej budynków, proszę krótko ocenić adekwatność zidentyfikowanych działań w zakresie modernizacji energetycznej budynków MAB w istniejącym kontekście krajowym. Jeśli to możliwe, proszę opisać proces włączania kluczowych interesariuszy do (współ-)tworzenia tych działań i/lub publicznej dyskusji na temat tych działań. Czy są jakiegokolwiek specyficzne działania, których brakuje w krajowym planowaniu, które powinny zostać wdrożone w Twoim kraju, biorąc pod uwagę jego specyficzne uwarunkowania infrastrukturalne, instytucjonalne, społeczno-ekonomiczne i kulturowe?

*(Pytanie otwarte)*

Q5. Jak istniejące działania uwzględniają poziom regionalny i/lub lokalny w Twoim kraju? Czy istnieją specyficzne działania dla miast i regionów, i jak dobrze lub źle odzwierciedlają one rzeczywiste potrzeby i możliwości jednostek subnarodowych do wdrażania tych działań? Czy występują jakiegokolwiek niezgodności dotyczące konceptualizacji działań w zakresie renowacji energetycznej budynków MAB pomiędzy poziomem krajowym a lokalnym/regionalnym, a jeśli tak, proszę o krótkie ich opisanie.

*(Pytanie otwarte)*

Q6. Jak dobrze lub źle te działania uwzględniają wrażliwe grupy społeczne na poziomie krajowym i lokalnym w Twoim kraju? Które grupy społeczne są zidentyfikowane, a które NIE są zidentyfikowane w analizowanej legislacji i oficjalnych dokumentach, ale są potencjalnie szczególnie wrażliwe w Twoim kraju? Jak dobrze lub źle ubóstwo energetyczne w MAB jest uwzględnione w tych dokumentach, biorąc pod uwagę istniejące działania? Podczas analizy dokumentacji, czy istnieje wyraźne połączenie (w kontekście głównych korzyści, przeszkód itp.) pomiędzy renowacją energetyczną MAB a krajowym i/lub regionalnym łagodzeniem ubóstwa energetycznego?

*(Pytanie otwarte)*

Q7. Które organy rządowe nadzorują wdrażanie i monitorowanie działań w zakresie renowacji energetycznych budynków MAB określonych w analizowanych dokumentach w Twoim kraju? Proszę krótko ocenić przejrzystość i efektywność tych procesów lub instytucji w procesach wdrażania i monitorowania.

*(Pytanie otwarte)*

Q9. Rozważając analizowane dokumenty, czy istnieje wyraźna jurysdykcja instytucjonalna dla wdrażania i monitorowania działań w zakresie renowacji



energetycznych budynków MAB oraz łagodzenia ubóstwa energetycznego MAB? Które (rodzaje) instytucji są w tym zakresie najbardziej akcentowane w Twoim kraju i w jaki sposób? Jak dobrze lub źle różne instytucje krajowe są skoordynowane w ramach istniejącego planowania, jeśli w ogóle, i jak oceniasz ich rolę w wdrażaniu?

*(Pytanie otwarte)*

Q10. W jakim stopniu analizowane dokumenty uznają i obejmują zasady sprawiedliwej transformacji oraz integracji społecznej w planowanie i wdrażanie działań związanych z renowacjami energetycznymi budynków wielorodzinnych i łagodzeniem ubóstwa energetycznego w tych budynkach? Czy analizowane dokumenty uwzględniają potrzebę szerszego dialogu społecznego i uczestnictwa publicznego w tych procesach, zgodnie z opisem w analizowanych dokumentach? W tym kontekście, jak te procesy są opisane? Które podmioty społeczne są wyróżnione i mają priorytet, a które NIE SA, a powinny być uwzględnieni, biorąc pod uwagę szerszy kontekst społeczny?

W jakim stopniu i jak dobrze lub źle koncepcja inicjatyw obywatelskich związanych z energetyką jest uwzględniona w analizowanych dokumentach i jak określona jest jej rola w odniesieniu do modernizacji energetycznej budynków MAB oraz łagodzenia ubóstwa energetycznego w MAB?

*(Pytanie otwarte)*

## Załącznik 3

### Instrument “T3.1 Analiza poprzednich naborów publicznych”

Q.1 Kraj

- Chorwacja
- Słowenia
- Rumunia
- Estonia
- Polska

Q.2 W którym roku opublikowano Nabór?

*(Pytanie otwarte)*

Q.3 Jak nazywa się Nabór?

*(Pytanie otwarte)*

Q.4 Jakie są kryteria dla budynków wielorodzinnych? (np. jaki procent całkowitej powierzchni użytkowej jest przeznaczony na cele mieszkalne; minimalna liczba lokali mieszkalnych; czy budynek posiada zarządcę i inne kryteria)

*(Pytanie otwarte)*

Q.5 Kto jest uprawniony do składania wniosków?

*(Pytanie otwarte)*

Q.6 Jaki jest wymagany procent (większościowy) współwłaścicieli zainteresowanych, aby rozpocząć składanie wniosku o projekt w ramach tego naboru?

*(Pytanie otwarte)*

Q.7 W jaki sposób składany jest wniosek w ramach tego naboru (np. elektronicznie, pocztą)?

*(Pytanie otwarte)*

Q.8 Jak długo trwa proces weryfikacji aplikacji, średnio? (np. obliczając różnicę czasową między datą złożenia aplikacji a datą powiadomienia o zatwierdzeniu). Proszę podać w miesiącach, tygodniach lub dniach.

*(Pytanie otwarte)*

Q.9 Jak długo trwa rozwiązanie skargi?

*(Pytanie otwarte)*

Q.10 Jaki jest termin podpisania umowy od daty podjęcia decyzji o finansowaniu?

*(Pytanie otwarte)*

Q.11 Jaki jest maksymalny okres realizacji projektu w tym naborze?

*(Pytanie otwarte)*

Q.12 Proszę podać całkowitą wartość (dostępne środki finansowe) naboru, w EUR?

*(Pytanie otwarte)*

Q.13 Proszę podać najwyższe i najniższe kwoty dotacji, które mogą zostać przyznane pojedynczemu projektowi? (w EUR)

*(Pytanie otwarte)*

Q.14 Proszę podać krótką listę (w punktach) dopuszczalnych działań projektowych (np. tworzenie dokumentacji projektowej, renowacja energetyczna)?

*(Pytanie otwarte)*

Q.15 Jakie są minimalne i maksymalne stawki współfinansowania działań dla tych samych działań? (w EUR) *(Pytanie otwarte)*

Q.16 Ile projektów aplikacyjnych zostało zatwierdzonych?

*(Pytanie otwarte)*

Q.17 How many applied projects have been approved?

*(Pytanie otwarte)*

Q.18 Ile metrów kwadratowych łącznie zostało objętych renowacją energetyczną w tym naborze?

*(Pytanie otwarte)*

Q.19 Czy gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym są również uwzględnione w naborze?

- TAK
- NIE

Q.20 Jeśli TAK, ile gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym wzięło udział w renowacji energetycznej?

*(Pytanie otwarte)*

Q.21 Proszę podać krótką charakterystykę kryterium dla gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym?

*(Pytanie otwarte)*

Q.22 Jaka część całkowitej dotacji w ramach tego naboru została wykorzystana? (w punktach procentowych)

*(Pytanie otwarte)*

Q.23 Jakie są obowiązkowe roczne minimalne oszczędności energii, ZDEFINIOWANE W TEKŚCIE NABORU dla OGRZEWANIA w porównaniu do stanu przed renowacją? (kWh/rok i/lub procentowo).

*(Pytanie otwarte)*

Q.24 Jakie są obowiązkowe roczne oszczędności energii pierwotnej, ZDEFINIOWANE W TREŚCI NABORU, w porównaniu do sytuacji przed renowacją? (kWh/rok i/lub procent)

*(Pytanie otwarte)*

Q.25 Czy współfinansowanie OZE jest uwzględnione w naborze?

- Tak
- Nie

Q.26 Jakie OZE są uwzględnione w naborze (np. systemy fotowoltaiczne do produkcji energii elektrycznej)?

*(Pytanie otwarte)*

Q.27 Jaki był współczynnik dofinansowania OZE w tym naborze?

*(Pytanie otwarte)*