

Zapewnienie sprawiedliwej społecznie dekarbonizacji budynków

Ocena Krajowego Planu
Społeczno-Klimatycznego
dla Polski



Federal Ministry
for the Environment, Climate Action,
Nature Conservation and Nuclear Safety



European
Climate Initiative
EUKI



Akronim projektu: JustReno

Nazwa projektu: Renovation for a socially just decarbonisation of buildings

Czas trwania projektu: 01/03/2025-15/12/2026

Numer elementu dostarczanego w ramach projektu: T1.4

Lider elementu dostarczanego w ramach projektu: Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa

Autorzy: Szymon Firląg, Marta Chtereş (Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa)

Projekt: Catherine Perry, www.swim2birds.co.uk

“Projekt ten stanowi część Europejskiej Inicjatywy Klimatycznej (EUKI) - [European Climate Initiative \(EUKI\)](#). EUKI to instrument finansowania projektów prowadzony przez niemieckie Federalne Ministerstwo Środowiska, Działu na rzecz Klimatu, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Jądrowego (BMUKN). Konkurs EUKI na pomysły projektowe jest realizowany przez Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Nadrzędnym celem EUKI jest wspieranie współpracy w zakresie klimatu w ramach Unii Europejskiej (UE) w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.”



Federal Ministry
for the Environment, Climate Action,
Nature Conservation and Nuclear Safety



European
Climate Initiative
EUKI



JustReno



Spis treści

Streszczenie	4
1. Wprowadzenie	6
2. Identyfikacja domostw wrażliwych oraz gospodarstw o najgorszej charakterystyce energetycznej	9
3. Ocena działań i inwestycji	13
4. Zarządzanie	18
5. Synergie z innymi strategicznymi dokumentami	25
6. Konsultacje publiczne	24
7. Finansowanie	26
8. Wnioski	28
9. Referencje	31



JustReno



Streszczenie

Polski Krajowy Plan Społeczno-Klimatyczny (PSK) stanowi kluczowy instrument służący łagodzeniu skutków społecznych związanych z wprowadzeniem unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w sektorze budynków i transportu drogowego (ETS2). Plan ten ma na celu wsparcie gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstw oraz użytkowników transportu poprzez inwestycje strukturalne i tymczasowe wsparcie dochodów.

Polska stoi przed poważnymi wyzwaniami związanymi z ubóstwem energetycznym, niską efektywnością energetyczną zasobów budowlanych oraz utrzymującą się zależnością od paliw kopalnych w zakresie ogrzewania. Szacuje się, że ubóstwem energetycznym dotkniętych jest około 1,5 miliona gospodarstw domowych, czyli około 12% wszystkich polskich gospodarstw domowych. Gospodarstwa te są szczególnie narażone na wyższe koszty ogrzewania z powodu łącznego wpływu niskich dochodów, wysokich wydatków na energię oraz nieefektywnych energetycznie budynków mieszkalnych. Skuteczne wykorzystanie Społecznego Funduszu Klimatycznego ma zatem zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, by program ETS2 nie pogłębiał istniejących nierówności oraz by gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji mogły czerpać korzyści z renowacji budynków i ekologicznego ogrzewania.

Komponent C1 programu PSK obejmuje osiem inwestycji w sektorze budowlanym, których szacowany łączny koszt wynosi około 5,95 mld euro. Działania te wspierają renowację domów jednorodzinnych, mieszkań komunalnych i socjalnych oraz budynków wykorzystywanych przez mikroprzedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji; wymianę nieefektywnych systemów grzewczych opartych na paliwach kopalnych; wdrażanie energii odnawialnej i systemów magazynowania energii; a także rozwój społeczności energetycznych. Komponent ten obejmuje również szkolenia dla pracowników pomocy społecznej oraz rozszerzenie zakresu lokalnych usług doradczych w zakresie energii i klimatu.



Zasadniczo proponowany pakiet ma szeroki zakres i jest trafny, łącząc w sobie działania w zakresie renowacji, dekarbonizacji systemów grzewczych, budownictwa mieszkaniowego w przystępnych cenach, wsparcia doradczego oraz budowania potencjału. Niemniej jednak kilka elementów wymaga dalszego doprecyzowania.

- Ponad połowa budżetu przeznaczanego na sektor budowlany jest alokowana na już istniejący program „Czyste powietrze”, który wspiera renowację i wymianę źródeł ciepła tylko w domach jednorodzinnych. Opieranie się na istniejącym programie może ułatwić wdrożenie i zapewnić ciągłość w stosunku do obecnej polityki renowacyjnej.
- W projekcie nie określono jasnej metodologii identyfikacji gospodarstw wrażliwych, choć zakłada się, że priorytetowo traktowane będą gospodarstwa dotknięte ubóstwem energetycznym. Podobnie nie zdefiniowano jasno budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej i nie podano żadnego wspólnego progu efektywności energetycznej ani metody identyfikacji.
- Obawy budzi również skupienie środków finansowych na budynkach jednorodzinnych. Chociaż budynki te stanowią znaczną część gospodarstw domowych o słabej charakterystyce energetycznej, około połowa ludności Polski mieszka w budynkach wielorodzinnych, w tym wielu mieszkańców o niskich dochodach, korzystających z mieszkań komunalnych i socjalnych. Dostępne wsparcie dla tej grupy może zatem okazać się niewystarczające, by zaspokoić jej potrzeby w zakresie renowacji na wymaganą skalę.
- Plan określa obowiązki poszczególnych instytucji, etapy realizacji oraz cele, jednak niektóre z nich nie są wystarczająco szczegółowe lub nie zawierają jasnych harmonogramów wdrożenia. W realizację planu zaangażowanych będzie kilka instytucji krajowych, regionalnych i lokalnych, co sprawia, że skuteczna koordynacja ma zasadnicze znaczenie. Oczekuje się, że gminy i lokalni doradcy ds. energii odegrają ważną rolę w identyfikowaniu potrzeb, angażowaniu mieszkańców oraz wdrażaniu inwestycji.

Ogólnie rzecz biorąc, komponent C1 stanowi solidną podstawę do wspierania społecznie sprawiedliwej dekarbonizacji polskiego zasobu budowlanego. Bardziej precyzyjne ukierunkowanie działań na gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji oraz budynki o najgorszej charakterystyce energetycznej, silniejsze wsparcie dla budownictwa wielorodzinnego, dokładniejsze wskaźniki monitorowania oraz lepiej zdefiniowane mechanizmy koordynacji poprawiłyby gotowość do wdrożenia tego komponentu i zwiększyłyby prawdopodobieństwo, że dostępne środki trafią do osób najbardziej potrzebujących.



JustReno



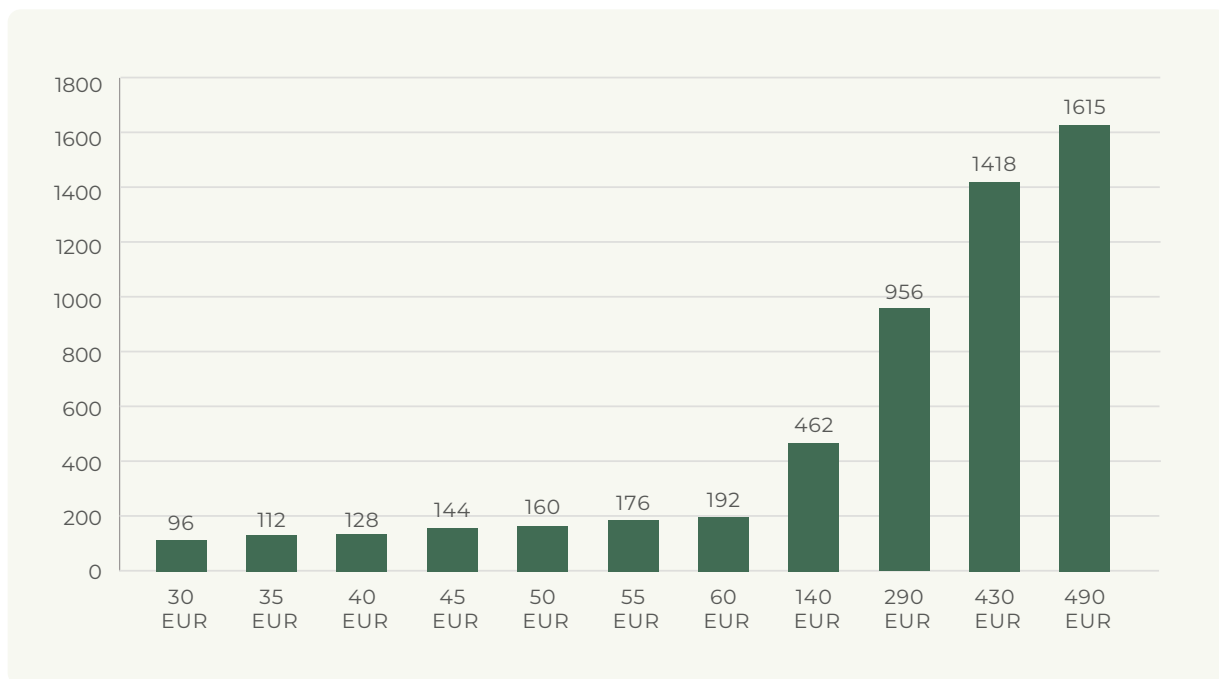
1. Wprowadzenie

Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK), ustanowiony rozporządzeniem Unijnym 2023/955 ([Regulation \(EU\) 2023/955](#)), jest unijnym instrumentem finansowym mającym na celu łagodzenie skutków społecznych i związanych z redystrybucją dochodów wynikających z wprowadzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji dla budynków, transportu drogowego i dodatkowych sektorów ([ETS2](#)). Celem funduszu jest wspieranie gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji oraz użytkowników transportu znajdujących się w trudnej sytuacji, w szczególności tych dotkniętych ubóstwem energetycznym lub transportowym, a także zapewnienie im możliwości uczestniczenia w przejściu na gospodarkę neutralną pod względem klimatycznym i czerpania z tego korzyści.

Fundusz SFK wspiera działania i inwestycje, które zmniejszają zależność od paliw kopalnych i zapewniają długoterminową ochronę przed rosnącymi kosztami energii i mobilności. Kwalifikujące się działania mogą obejmować renowację budynków i poprawę efektywności energetycznej, dekarbonizację systemów ogrzewania i chłodzenia, wdrażanie energii odnawialnej w budynkach oraz poprawę dostępu do przystępnej cenowo mobilności i transportu o niskiej emisji lub zerowej emisji. Państwa członkowskie mogą również zapewnić ukierunkowane, tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodów, pod warunkiem że stanowi ono uzupełnienie środków strukturalnych i inwestycji mających na celu wyeliminowanie podstawowych przyczyn podatności na zagrożenia.

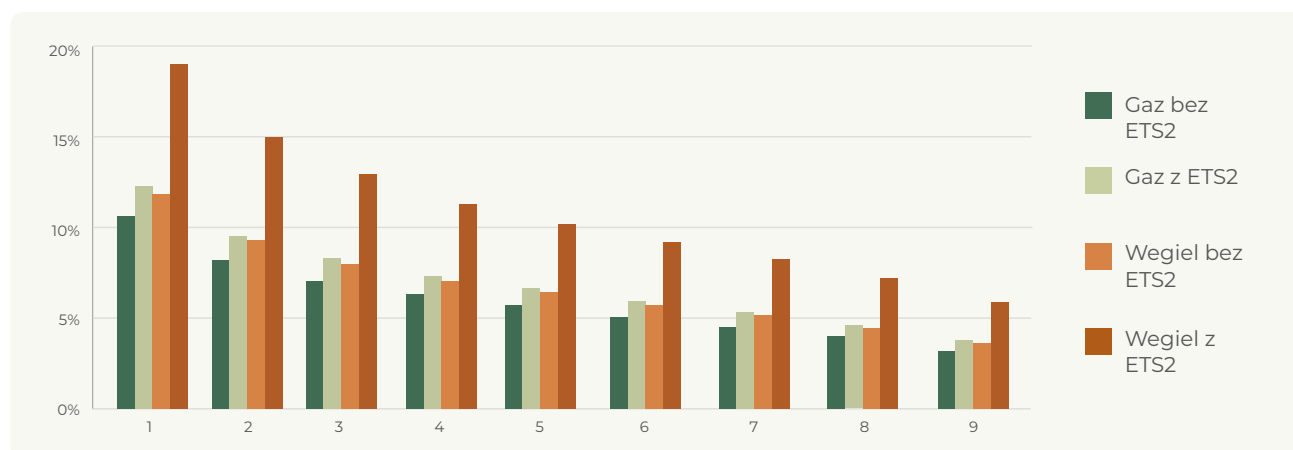
Aby uzyskać dostęp do funduszu, każde państwo członkowskie ma obowiązek przygotować plan klimatyczno-społeczny (PSK), określający jego krajowe podejście na lata 2026–2032. Plany te, które miały zostać przedłożone Komisji Europejskiej do dnia 30 czerwca 2025 r., powinny określać grupy i terytoria szczególnie narażone, które prawdopodobnie najbardziej odczują skutki systemu ETS2, oceniać przewidywane skutki społeczne i dystrybucyjne oraz określać środki i inwestycje, dzięki którym skutki te zostaną złagodzone. Powinny one również określać związane z tym koszty, etapy i cele, mechanizmy monitorowania oraz procesy konsultacji z zainteresowanymi stronami. Plany społeczno-klimatyczne służą zatem zarówno jako strategiczne ramy dla działań krajowych, jak i jako narzędzia wdrażania zapewniające, że wsparcie w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK) jest ukierunkowane, spójne i skuteczne pod względem społecznym.

Szacuje się, że w Polsce ubóstwem energetycznym dotkniętych jest około 1,5 miliona gospodarstw domowych [1]. W sektorze budowlanym jako przyczyny ubóstwa energetycznego wskazano trzy główne czynniki: wysokie koszty energii, niskie dochody oraz nieodpowiedni stan techniczny budynków. Średnio wydatki na energię stanowią w Polsce 13% dochodów [1]. Gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym wydają średnio 30% swoich dochodów na ogrzewanie i oświetlenie swoich domów [1]. Oczekuje się, że wdrożenie systemu ETS2 spowoduje wzrost kosztów transportu (zarówno publicznego, jak i indywidualnego), a także wyższe koszty ogrzewania. Rysunek 1 przedstawia prognozowany wzrost cen (w PLN na mieszkańca) w zależności od kosztu uprawnień do emisji (w EUR).



Rysunek 1: Wzrost średniego rocznego kosztu paliwa [PLN/mieszk.] przy danej cenie w EUR za uprawnienie. Opracowanie na podstawie danych pozyskanych z KOBiZE, ITS, CEPIK i GUS – oprac. P. Rosik. [1].

Wdrożenie systemu ETS2 wpłynie również na koszty ogrzewania opartego na paliwach kopalnych. Obecnie zarówno sieć elektroenergetyczna, jak i wiele systemów ciepłowniczych w Polsce opiera się na paliwach kopalnych, nie wspominając już o istniejących indywidualnych rozwiązaniach grzewczych w wielu budynkach (np. kotłach opalanych węglem lub gazem ziemnym). Wzrost cen najsilniej dotknie konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji; wielu z nich może mieć trudności z pokryciem kosztów tak podstawowych potrzeb, jak ogrzewanie swoich domów. Rysunek 2 ilustruje udział kosztów ogrzewania gazem ziemnym i węglem w dochodach przeciętnego gospodarstwa domowego dla każdego decyla dochodów w 2022 r. Przedstawiono cztery scenariusze: zarówno z uwzględnieniem wpływu ETS2, jak i bez niego.



Rysunek 2: Udział kosztów ogrzewania gazem ziemnym i węglem kamiennym w dochodzie przeciętnego domu dla poszczególnych decyli dochodowych w 2022 roku w scenariusz bez i z dodatkowymi kosztami ETS2 (55 €/t). Opracowanie własne Fundacji Instytut Reform na bazie danych z Eurostat [1]

Właściwe zarządzanie środkami z Funduszu SFK powinno zarówno przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa energetycznego w Polsce, jak i złagodzić skutki dystrybucyjne systemu ETS2 dla budynków. Wsparcie udzielane przez Fundusz SFK ma kluczowe znaczenie, ponieważ prawie 40% budynków mieszkalnych w Polsce zostało wybudowanych przed 1970 r. i w znacznym stopniu opiera się na węglu lub gazie [2].

Plan Społeczno-Klimatyczny dla Polski wyróżnia cztery główne komponenty:

- C1 – Sektor budynków**
- C2 – Sektor transportu drogowego**
- C3 – Bezpośrednie wsparcie dochodów**
- C4 – Pomoc techniczna.**

Polska ma stać się największym beneficjentem Funduszu Społeczno-Klimatycznego w UE – szacunki wskazują, że kwota ta wyniesie ponad 11 mld €. Zgodnie z postanowieniami Planu Społeczno-Klimatycznego na sektor budowlany przeznaczono prawie 4,5 mld € (bez wkładu krajowego). Efektywne wykorzystanie tych środków będzie miało znaczący wpływ na ten sektor.

Głównymi obszarami wsparcia wskazanymi w PSK, dotyczącymi **sektora budynków** są:

- Wymiana instalacji grzewczych i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, w tym wsparcie doradcze
- Remont budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorstwa (remont, wymiana instalacji grzewczych)
- Wsparcie dla społeczności energetycznych
- Wsparcie finansowe na pokrycie kosztów energii i ogrzewania w gospodarstwach domowych
- Pomoc techniczna mająca na celu wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację planu transformacji energetycznej w osiągnięciu celów tego planu.



JustReno



2. Identyfikacja gospodarstw wrażliwych oraz budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej

Wrażliwe gospodarstwa domowe oraz metodologia ich identyfikacji nie zostały w bezpośredni sposób zdefiniowane w projekcie PSK dla Polski. Stwierdzono, że gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji powinny być beneficjentami SFK, jednak nie zdefiniowano ich jednoznacznie. W projekcie wspomniano jednak o powiązaniu między konsumentami znajdującymi się w trudnej sytuacji a ubóstwem energetycznym, więc można założyć, że gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym są klasyfikowane jako gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji.

Budynki o najgorszej charakterystyce energetycznej zostały wymienione jako elementy wymagające działania, ale ich definicja nie została przedstawiona w jednoznaczny sposób w projekcie PSK. Jako cel inwestycji w sektorze budowlanym wymieniono zmniejszenie zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną. Dokument nie określa jednak progu ani wartości granicznej zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną dla budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej. Innym potencjalnym sposobem zdefiniowania budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej jest określenie minimalnej klasy efektywności energetycznej; jednak ten system klasyfikacji nie został jeszcze wdrożony w Polsce. Rodzaj źródła ciepła stanowi kolejny ważny aspekt – budynki wykorzystujące paliwa kopalne można uznać za budynki o najgorszej charakterystyce energetycznej, choć istotna jest ocena zarówno sprawności systemu, jak i rodzaju źródła ciepła. W PSK zaproponowano, aby zamieszkiwanie w budynku wyposażonym w indywidualny lub lokalny system grzewczy oparty na paliwach kopalnych stanowiło kryterium bezpośredniego wsparcia finansowego (C3 – Bezpośrednie wsparcie dochodów). Ocena ta powinna najprawdopodobniej opierać się na świadectwie charakterystyki energetycznej budynku; jednakże PSK nie określa bezpośrednio żadnych wartości progowych dla wskaźników zapotrzebowania energetycznego budynku.



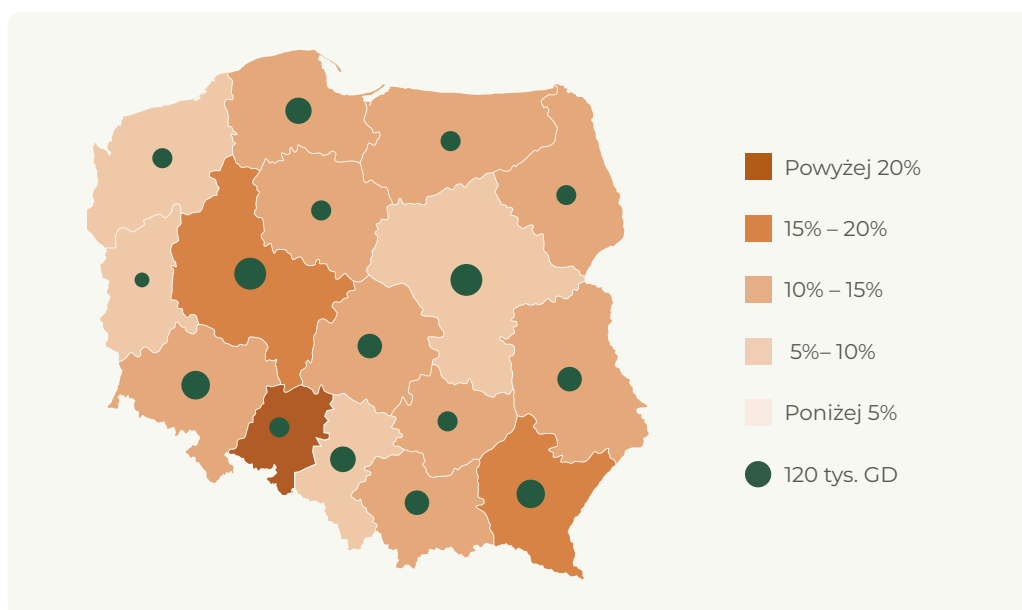
Ubóstwo energetyczne jest interpretowana na szczeblu krajowym zgodnie z definicją określoną przez UE w Dyrektywie EED ([Energy Efficiency Directive \(2023/1791\)](#)). Zgodnie z polskim prawem, ubóstwo energetyczne zostało zdefiniowane w art. 5 ustawy Prawo Energetyczne [3]. Odnosi się do sytuacji, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielny lokal mieszkalny lub w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: osiąga niskie dochody, ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne, zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej.

W dokumencie SFK wymieniono różne wskaźniki ubóstwa energetycznego w sektorze budowlanym, ale nie przedstawiono żadnej konkretnej metodologii pozwalającej na ich porównanie (np. średniej ważonej). W Polsce do określenia poziomu ubóstwa energetycznego stosuje się pięć poniższych wskaźników (można je stosować osobno lub łącznie):

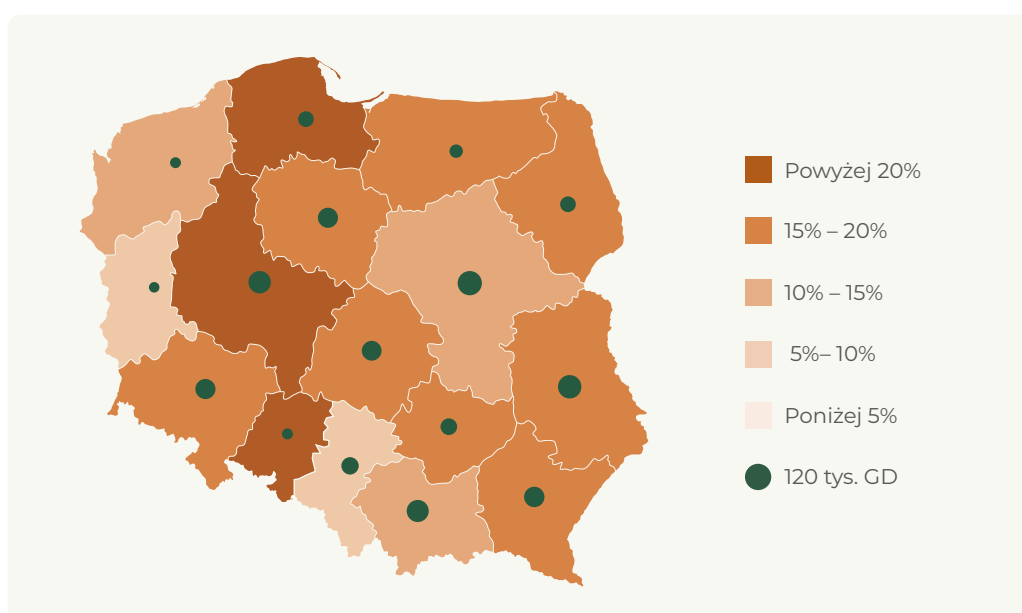
- Wysokie Koszty - Niskie Dochody
- Podwójna mediana wydatków na energię
- (Nie)zdolność do terminowego opłacenia rachunków
- Budynek z przeciekającym dachem
- Niewystarczający komfort cieplny
- Wiek

Jednym z najczęściej stosowanych wskaźników jest wskaźnik Wysokie Koszty - Niskie Dochody (WKND). Opierając się wyłącznie na tym wskaźniku, można stwierdzić, że ubóstwo energetyczne dotyka około 12% ludności Polski (1,5 mln gospodarstw domowych). Jedną z kluczowych zalet tego wskaźnika jest możliwość oszacowania zarówno skali, jak i nasilenia ubóstwa energetycznego.

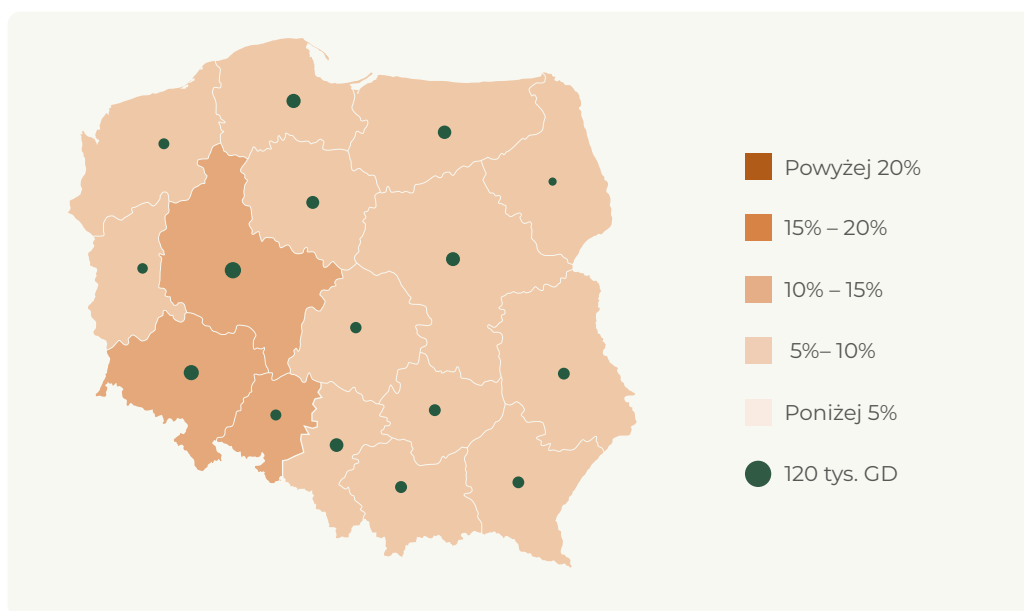
Kryteria kwalifikacyjne do otrzymania bezpośredniego wsparcia, zgodnie z definicją ubóstwa energetycznego określoną w ustawie Prawo Energetyczne oraz z uwzględnieniem specyficznych cech różnych grup gospodarstw domowych, zostały przedstawione w sekcji C3 „Bezpośrednie wsparcie dochodowe” PSK. Biorąc pod uwagę specyfikę gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, kryteriami służącymi do identyfikacji grupy docelowej wsparcia bezpośredniego były: wiek w połączeniu z dochodem oraz zamieszkiwanie w budynku wyposażonym w indywidualne lub lokalne źródło ogrzewania oparte na paliwach kopalnych. Bezpośrednie wsparcie dochodowe będzie przyznawane osobom w wieku emerytalnym (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn).



Rysunek 3: Mapa ubóstwa energetycznego według wskaźnika Wysokie Koszty, Niskie Dochody (% gospodarstw domowych ubogich energetycznie), Projekt PSK - opracowanie własne IBS na podstawie wyników Badania Budżetów Gospodarstw Domowych za 2022 r. [1], [4]



Rysunek 4: Mapa ryzyka ubóstwa energetycznego dla budynków jednorodzinnych na podstawie wskaźnika WKND (% gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym), Projekt PSK - opracowanie własne IBS na podstawie wyników Badania Budżetów Gospodarstw Domowych za 2022 r. [1], [4]



Rysunek 5: Mapa ryzyka ubóstwa energetycznego dla budynków wielorodzinnych na podstawie wskaźnika WKND (% gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym), Projekt PSK - opracowanie własne IBS na podstawie wyników Badania Budżetów Gospodarstw Domowych za 2022 r. [1], [4]

Zgodnie z wynikami wskaźnika WKND przedstawionymi na rysunkach 3–5 ubóstwo energetyczne w większym stopniu ma wpływ na domy jednorodzinne niż na budynki wielorodzinne. Województwa o największym odsetku gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym to Wielkopolskie, Opolskie, Pomorskie i Dolnośląskie.



JustReno



3. Ocena działań i inwestycji

Komponent C1 jest dedykowany sektorowi budynków i obejmuje osiem głównych inwestycji:

- I1** Program Czyste Powietrze¹
- I2** Program Budownictwa Socjalnego i Komunalnego
- I3** Program Wsparcia Mikroprzedsiębiorstw - efektywność energetyczna budynków
- I4** Program Mieszkalnictwa Wspomaganego i Treningowego
- I5** Program "Szkolenia dla pracowników OPS w zakresie oferty dla ubogich energetycznie"
- I6** Inwestycje w ramach komponentu regionalnego - wspieranie renowacji budynków
- I7** Inwestycje w ramach komponentu regionalnego - działania edukacyjne oraz doradztwa energetycznego/klimatycznego w ramach wsparcia sieci doradców klimatycznych zatrudnionych w jst
- I8** Program Pilotażowy - Społeczności energetycznej

Wszystkie osiem inwestycji zostało opisane bardziej szczegółowo w Tabeli 1.

1. Program „Czyste Powietrze” to polski program dotacji finansowych, którego celem jest poprawa jakości powietrza i efektywności energetycznej budynków poprzez wymianę nieefektywnych źródeł ciepła oraz modernizację domów. Został wprowadzony we wrześniu 2018 roku. Trwająca obecnie piąta edycja programu „Czyste Powietrze” rozpoczęła się w marcu 2025 roku. Program ma wymierny wpływ na poprawę jakości życia w polskich gospodarstwach domowych. Łączna kwota dotacji przyznanych w okresie od września 2018 r. do kwietnia 2025 r. wyniosła prawie 22 mld zł.

**Tabela 1:** Inwestycje w ramach Komponentu C1

Inwestycja	Planowane działania	Grupa docelowa (kto może ubiegać się o dofinansowanie)
Inwestycja I1	Wspiera wymianę kotłów na paliwa stałe o wysokiej emisji na nowe, bardziej efektywne i mniej szkodliwe dla środowiska źródła ciepła, a także kompleksową renowację. Program skierowany jest do właścicieli i współwłaścicieli domów jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych w budynkach jednorodzinnych, które posiadających wyodrębnioną księgę wieczystą.	Osoby prywatne
Inwestycja I2	Wspiera tworzenie lokali mieszkalnych w ramach zasobów mieszkaniowych gminy, a także udział gminy lub związku międzygminnego w projektach realizowanych przez innych inwestorów, mających na celu tworzenie mieszkań na wynajem dla osób o niskich i średnich dochodach, których nie stać na zakup mieszkania na rynku prywatnym. W ramach tych projektów powstaną niskoemisyjne budynki wielorodzinne lub lokale mieszkalne przeznaczone dla osób o ograniczonych dochodach.	Gminy
Inwestycja I3	Nowa inicjatywa skierowana do mikroprzedsiębiorstw doświadczających trudności, która zapewni wsparcie na renowację budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Zakres obejmuje wszelkiego rodzaju remonty mające na celu poprawę charakterystyki energetycznej budynków, takie jak ocieplanie ścian zewnętrznych oraz instalacja systemów technicznych w budynku. W rezultacie poprawi się efektywność energetyczna budynków, a zastąpienie wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania lub chłodzenia wykorzystujących paliwa kopalne źródłami bezemisyjnymi lub niskoemisyjnymi zapewni ochronę przed skutkami rosnących cen paliw w kolejnej fazie transformacji energetycznej.	Mikroprzedsiębiorstwa
Inwestycja I4	Inicjatywa pilotażowa wprowadzająca kompleksowe podejście do tworzenia mieszkań wspomaganych i treningowych, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego standardu efektywności energetycznej. Rozwiązanie to stanowi uzupełnienie istniejących programów mieszkaniowych (w tym realizowanych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii), wypełniając lukę w zapewnianiu odpowiedniej bazy mieszkaniowej niezbędnej do świadczenia podstawowych usług społecznych – w tym usług opieki długoterminowej – na rzecz osób najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne, w tym na pogłębiające się ubóstwo energetyczne.	Władze samorządowe

**Tabela 1:** Inwestycje w ramach Komponentu C1

Inwestycja	Planowane działania	Grupa docelowa (kto może ubiegać się o dofinansowanie)
Inwestycja I5	Szkolenia dla pracowników placówek pomocy społecznej będą poświęcone wyzwaniom związanym z transformacją klimatyczną i energetyczną oraz zapoznają pracowników z rodzajami pomocy dostępnej w ramach PSK dla osób zagrożonych ubóstwem energetycznym. Planuje się przeszkolenie pracowników wszystkich placówek pomocy społecznej w Polsce, którzy mają bezpośredni kontakt z osobami ubiegającymi się o pomoc z systemu pomocy społecznej – przede wszystkim w ośrodkach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz centrach usług społecznych.	Instytucje pomocy społecznej
Inwestycja I6	Wspiera renowację budynków, w których znajdują się mieszkania socjalne i komunalne, poprzez szereg działań mających na celu zmniejszenie zapotrzebowania tych budynków na energię cieplną oraz obniżenie ich emisyjności. Obejmują one: renowację budynków; wymianę systemów ogrzewania lub chłodzenia; instalację systemów wykorzystujących energię odnawialną wraz z urządzeniami do magazynowania energii; oraz inne działania mające na celu poprawę charakterystyki energetycznej budynków.	Gminy
Inwestycja I7	W zależności od regionu działania te obejmują zatrudnianie i finansowanie doradców ds. ekologii, tworzenie centrów doradztwa energetycznego oraz powiązane działania mające na celu podnoszenie świadomości, edukację i doradztwo w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, oszczędzania energii, gospodarki o obiegu zamkniętym oraz energii odnawialnej. Doradcy będą wspierać samorządy lokalne w nawiązywaniu kontaktu z mieszkańcami, reagowaniu na lokalne potrzeby oraz ocenie, jak społeczność lokalna odbiera różne inicjatywy edukacyjne.	Gminy
Inwestycja I8	Ogólnokrajowy program pilotażowy skierowany do jednostek samorządu terytorialnego. Ostatecznymi beneficjentami wsparcia będą gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji. Projekty finansowane w ramach tej inicjatywy zapewnią mieszkańcom bezpieczeństwo energetyczne zgodnie z celami społeczno-gospodarczymi wyznaczonymi dla PSK. Obejmują one renowację budynków (w tym dekarbonizację), wytwarzanie i magazynowanie energii odnawialnej oraz działania edukacyjne, co ostatecznie przełoży się na obniżenie kosztów ogrzewania, chłodzenia i przygotowywania posiłków w budynkach.	Władze samorządowe



Proponowane inwestycje obejmują szereg działań przyczyniających się do ograniczenia emisji i ubóstwa energetycznego. Należą do nich wsparcie finansowe na modernizację budynków, szkolenia w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii oraz programy pilotażowe (np. koncepcja wspólnot energetycznych). Inwestycje obejmują zarówno nowe inicjatywy, jak i sprawdzone rozwiązania, które będą wdrażane na większą skalę, takie jak program „Czyste powietrze” (inwestycja II) – większość środków zostanie przeznaczona właśnie na ten program.

Ogólnie rzecz biorąc, proponowane podejście inwestycyjne jest dobrze opracowane i obejmuje szeroki oraz adekwatny zakres działań, które odpowiadają kluczowym potrzebom. Głównym powodem do niepokoju jest fakt, że inwestycje wydają się koncentrować przede wszystkim na budynkach jednorodzinnych, podczas gdy budynki wielorodzinne nadal wymagają znacznej uwagi i finansowania. Biorąc pod uwagę, że większość istniejących programów wsparcia finansowego, takich jak programy „Stop Smog” i „Czyste Powietrze”, jest skierowana przede wszystkim do budynków jednorodzinnych, można było oczekiwać, że w planie SCP położono by większy nacisk na budynki wielorodzinne. Wydaje się jednak, że luka ta nie została w wystarczającym stopniu wypełniona. Rodzi to pytanie, czy środki przeznaczone na inne inicjatywy będą wystarczające, aby doprowadzić do znaczących zmian i pomóc szerszej grupie osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji.

Oprócz inwestycji bezpośrednio związanych z budynkami w ramach komponentu C3 zapewniane jest bezpośrednie wsparcie dochodów. W celu zminimalizowania negatywnych skutków gospodarczych i społecznych wzrostu cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych systematycznie wprowadza się krajowe środki ochronne. Jednym z nich jest bon energetyczny. W odróżnieniu od dotacji taryfowych lub dotacji dla dostawców rozwiązanie to nie zakłóca funkcjonowania rynku, nie wspiera przedsiębiorstw ciepłowniczych, elektrowni ani dystrybutorów paliw, a także nie zmniejsza presji na modernizację infrastruktury. Beneficjentami są wyłącznie gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji, a mechanizm ten nie przewiduje udziału innych podmiotów publicznych lub prywatnych, które czerpałyby z niego korzyści finansowe.

Co najważniejsze, główną zaletą planu jest jego wielodyscyplinarny charakter, obejmujący budynki, transport i mikroprzedsiębiorstwa. Jeśli chodzi o sektor budowlany, ministerstwo podkreśla, że kluczowe znaczenie ma renowacja, w tym wsparcie w ramach Programu „Czyste powietrze”: „Z Funduszu Modernizacyjnego zabezpieczono 10 mld PLN na realizację Programu Priorytetowego „Czyste powietrze”. Włączenie środków z programu SCP umożliwi kontynuację kolejnych naborów wniosków w ramach Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” aż do 2032 roku”. Kolejny element planu przewiduje natomiast rozwój polityki społecznej, m.in. poprzez wsparcie budownictwa socjalnego i komunalnego, co dla niektórych grup społecznych może stanowić trwałe rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego.

Plan ten ma jednak kilka niedociągnięć, które należy usunąć przed przedłożeniem jego ostatecznej wersji Komisji Europejskiej.



Konieczne są dodatkowe działania w zakresie pomocy technicznej, w tym opracowanie strategii zwalczania ubóstwa energetycznego. Pomocne w tym zakresie mogłoby okazać się utworzenie krajowego Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego, które gromadziłoby dane, oceniało postępy we wdrażaniu PSK oraz wspierało opracowywanie i realizację długoterminowych strategii politycznych. Większą rolę powinny odgrywać władze lokalne, które dysponują największą wiedzą w tej dziedzinie. Na przykład ośrodki pomocy społecznej są instytucjami władz lokalnych zapewniającymi pomoc społeczną, działającymi w każdej gminie (w gminie miejskiej jest to miejski ośrodek pomocy społecznej, natomiast w gminie wiejskiej – gminny ośrodek pomocy społecznej). Dysponują one wiedzą na temat tego, które gospodarstwa domowe otrzymują pomoc społeczną, i mogą pomóc w identyfikacji oraz weryfikacji osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Dodatkowe kryterium wiekowe dotyczące bezpośredniego wsparcia dochodów (komponent 3) dla gospodarstw domowych szczególnie narażonych na wysokie koszty energii budzi poważne obawy. Przepis ten ogranicza wsparcie wyłącznie do osób w wieku emerytalnym. Istnieje ryzyko wykluczenia wielu potrzebujących gospodarstw domowych, takich jak pary z dużą liczbą dzieci.

W dokumencie brakuje jasnej definicji budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej. Może to prowadzić do rozbieżności w podejściu do tej kwestii w ramach różnych programów wsparcia. Ponadto niewiele uwagi poświęcono budynkom wielorodzinnym, w których mieszka około połowy ludności Polski. Dotyczy to w szczególności mieszkań komunalnych oraz budynków zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe. Wiele z nich zamieszkują osoby żyjące w ubóstwie, a obecne programy wsparcia na rzecz renowacji są ograniczone.

Co więcej, strategia komunikacyjna dokumentu ma poważne braki. Ministerstwo nie przewidziało żadnych działań mających na celu rozpowszechnienie informacji o Planie Klimatu Społecznego ani podkreślenie korzyści płynących z renowacji budynków.



JustReno



4. Zarządzanie

Główne cele działań i inwestycji PSK w zakresie budynków obejmują:

- Zmniejszenie liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym
- Zmniejszenie emisji CO₂ związanych z budynkami mieszkalnymi
- Łagodzenie skutków wprowadzenia systemu ETS2 w zakresie kosztów ponoszonych na paliwo do ogrzewania w funkcjonowaniu mikroprzedsiębiorstw oraz zmniejszenie emisji CO₂ z budynków komercyjnych.

Kamienie milowe i cele dotyczące ośmiu głównych inwestycji w sektorze budowlanym przedstawiono w poniższych tabelach. Wskazane kamienie milowe dotyczą głównie ogłaszania naboru wniosków w ramach realizowanych projektów, podpisywania umów, rozstrzygania przetargów oraz publikowania dokumentów określających wytyczne dla poszczególnych programów.

**Tabela 2:** Kamienie milowe dla inwestycji wchodzących w skład Komponentu C1

Inwestycja	Kamień milowy	Termin realizacji
I1	Ogłoszenie naboru wniosków w ramach inwestycji	II kwartał 2026 r.
I2	Opublikowanie dokumentu określającego mechanizm przydziału wsparcia i łączną kwotę wsparcia, jaką przeznacza się na dofinansowanie energooszczędnych mieszkań w ramach naboru.	I kwartał 2027 r.
I3	Przygotowanie dokumentacji konkursowej wsparcia mikroprzedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej budynków	II kwartał 2026 r.
I4	Opublikowanie dokumentu, w którym określono mechanizm przydziału wsparcia i łączną kwotę wsparcia, jaką przeznacza się na dofinansowanie tworzenia energooszczędnych mieszkań wspomaganych i treningowych w ramach naboru	I kwartał 2027 r.
I5	Wybranie na drodze konkursu instytucji realizującej szkolenia dla pracowników pomocy społecznej w zakresie oferty dla ubogich energetycznie	IV kwartał 2026
I6	Ogłoszenie naboru wniosków w ramach inwestycji	III kwartał 2027 r.
	Podpisanie umów o objęcie wsparciem	III kwartał 2028 r.
I7	Ogłoszenie naboru wniosków w ramach inwestycji	III kwartał 2027 r.
	Podpisanie umów o objęcie wsparciem	III kwartał 2028 r.
I8	Ogłoszenie I naboru wniosków w ramach inwestycji	III kwartał 2026 r.

**Tabela 3:** Cele dla inwestycji wchodzących w skład Komponentu C1

Inwestycja	Kamień milowy	Termin realizacji
I1	90 720 wymienionych źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych	IV kwartał 2029 r.
	129 600 wymienionych źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych	II kwartał 2032 r.
	98 280 budynków jednorodzinnych poddanych termomodernizacji	IV kwartał 2029 r.
	140 400 budynków jednorodzinnych poddanych termomodernizacji	II kwartał 2032 r.
I2	Spadek odsetka gospodarstw domowych oczekujących na najem gminny	nd.
	Redukcja liczby gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji	nd.
I3	Identyfikacja liczby mikroprzedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, które skorzystały z co najmniej jednego środka strukturalnego ograniczającego ich emisje w sektorze budynków	nd.
I4	Utworzenie 1000 mieszkań treningowych i wspomaganych	I kwartał 2032 r.
I5	Przeszkolenie pracowników instytucji pomocy społecznej w zakresie oferty dla ubogich energetycznie– 3000 osób	II kwartał 2028 r.
	Przeszkolenie pracowników instytucji pomocy społecznej w zakresie oferty dla ubogich energetycznie– 6000 osób	IV kwartał 2029 r.
	Przeszkolenie pracowników instytucji pomocy społecznej w zakresie oferty dla ubogich energetycznie– 8000 osób	IV kwartał 2031 r.
I6	Na bazie uśrednionych danych uzyskania jednej jednostki wskaźnika w ramach programów regionalnych. Koszty jednostkowe na poziomie poszczególnych regionów mogą się różnić.	nd.
I7	Wskaźnik ilościowy, mierzący postęp w realizacji działania polegające na zatrudnieniu doradców energetycznych w jednostkach administracji publicznej. Jednostką miary jest liczba zatrudnionych osób realizujących m.in. zadania doradcze w zakresie efektywności energetycznej.	IV kwartał 2029 r. (81 osób) III kwartał 2032 r. (162 osoby)
I8	Wsparcie projektów społeczności energetycznych w 80 samorządach	II kwartał 2032 r.



Jak można zauważyć, nie wszystkie kamienie milowe i cele mają przypisany jasny harmonogram realizacji. W niektórych przypadkach proponowany harmonogram wymaga korekty, ponieważ realizacja danego kamienia milowego nie jest już możliwa w wyznaczonym terminie – np. kamień milowy „Inwestycja I1” z harmonogramem przewidzianym na II kwartał 2026 r..

Proces monitorowania i wdrażania planu jest niezwykle złożony i angażuje znaczną liczbę instytucji. Charakteryzuje się on skomplikowaną strukturą instytucjonalną, w której występuje wiele podmiotów i zakresów odpowiedzialności.

Monitorowanie i wdrażanie działań oraz inwestycji powierzono ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Zadania Instytucji Audytowej ma realizować Szef Krajowej Administracji Skarbowej, nad którym nadzór sprawuje minister właściwy do spraw finansów. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej odpowiada za weryfikację realizacji kamieni milowych, wartości docelowych i powiązanych z nimi wskaźników. Monitorowanie funduszy i inwestycji, w tym kamieni milowych, będzie oparte na danych przekazywanych Instytucji Zarządzającej przez instytucje pośredniczące co kwartał za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługiwanego i utrzymywanego przez Ministerstwo Finansów i Administracji Publicznej. Dane przekazane przez beneficjentów będą weryfikowane w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych przez instytucje udzielające wsparcia. Czynności kontrolne będą obejmowały sprawdzenie stanu faktycznego na miejscu w celu ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy oraz weryfikację dokumentów (np. potwierdzeń wydatków, odbioru i zakończenia zleconych prac).

W ramach takiej struktury skuteczne wdrożenie planu może napotykać trudności, a efektywna wymiana informacji może być ograniczona. Dotyczy to na przykład kryteriów przyjętych do określenia gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym lub budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej. Nadmierne skupienie się na osiągnięciu wyznaczonych celów może ograniczyć skuteczność planu.

Aby zapewnić skuteczne wdrażanie działań i inwestycji oraz utrzymać zaangażowanie instytucji, które przygotowały PSK, grupa ds. monitorowania i wdrażania będzie pełnić rolę organu doradczego i konsultacyjnego wspierającego instytucję zarządzającą PSK. Do zadań grupy ds. monitorowania i wdrażania PSK będzie należało przedstawianie zaleceń i informacji zwrotnych na szczeblu krajowym i lokalnym oraz zapewnienie zgodności działań z zasadami przekrojowymi (DNSH, równość, niedyskryminacja, dostępność). W skład grupy wejdą przedstawiciele instytucji zarządzającej, organów pośredniczących i wykonawczych, partnerów społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i gospodarczych, partnerów ze środowiska naukowego i akademickiego oraz władz centralnych i lokalnych, którzy nie wchodzą w skład systemu instytucjonalnego.



Władze lokalne odegrają kluczową rolę w realizacji planu i są odpowiedzialne za zatrudnienie doradców ds. energii. Docelowa liczba 162 doradców ds. energii opiera się przede wszystkim na analizie zróżnicowanego zapotrzebowania na doradztwo energetyczne w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego w prowincjach, w których zidentyfikowano ryzyko ubóstwa energetycznego. Doradcy będą wspierać władze lokalne w nawiązywaniu kontaktu z mieszkańcami, charakteryzując się dużą mobilnością oraz analizując reakcje mieszkańców na różnego rodzaju kampanie edukacyjne.

Programy obejmują wsparcie dla inwestycji przyczyniających się do poprawy efektywności energetycznej budynków należących do gmin, w których znajdują się mieszkania komunalne i socjalne. Wsparcie zostanie również przeznaczone na budowę mieszkań dla osób o niższych dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji.

Niestety nie podjęto żadnych prób wznowienia programu „Stop Smog”, który został opracowany z myślą o samorządach lokalnych i miał na celu wsparcie termomodernizacji domów jednorodzinnych zamieszkałych przez osoby dotknięte ubóstwem energetycznym.



JustReno



5. Synergie z innymi strategicznymi dokumentami

Projekt PSK został opracowany w sposób zapewniający spójność z innymi programami i funduszami:

● Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności – KPO

Inwestycje finansowane przez KPO stanowią wsparcie dla całego społeczeństwa. Program PSK ma na celu nie powielanie tych działań, lecz ich uzupełnianie poprzez stworzenie mechanizmu dofinansowania (pokrywającego do 100% kosztów) przeznaczanego specjalnie dla gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

● Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (National Energy and Climate Plan, NECP)

W NECP określono cele dotyczące redukcji emisji i ubóstwa energetycznego, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej w ujęciu ogólnym. Cele NECP i PSK są ze sobą spójne – NECP zakłada wycofanie paliw kopalnych z ogrzewania domowego oraz ograniczenie emisji związanych z transportem. PSK ma na celu złagodzenie ryzyka, że NECP mogłoby doprowadzić do wzrostu ubóstwa. Na przykład inwestycja II z PSK przyczynia się do realizacji celów NECP poprzez zapewnienie wsparcia finansowego na wymianę kotłów opalanych paliwami kopalnymi w budynkach jednorodzinnych.

● Krajowy Plan Renowacji Budynków (National Building Renovation Plan, NBRP)

Program NBRP identyfikuje budynki o najgorszych charakterystykach energetycznych i określa pojęcie „głębokiej” renowacji energetycznej. Fundusz SFK ma być skierowany przede wszystkim do gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji oraz osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, z których wielu mieszka w budynkach o najgorszych charakterystykach energetycznych. Powinien on zapewnić, że środki z funduszu SFK będą przeznaczane przede wszystkim na najbardziej pilne inwestycje.

● Lokalny Plan Ogrzewania i Chłodzenia (Local Heating and Cooling Plan, LHCP)

Plan LHCP koncentruje się na transformacji systemów grzewczych – zarówno wielkoskalowych systemów ciepłowniczych, jak i systemów lokalnych. Określa on obszary i gminy, które będą zaopatrywane przez efektywne systemy ciepłownicze, oraz te, które będą musiały polegać na indywidualnych rozwiązaniach, takich jak pompy ciepła. Powinno to stanowić podstawę do przyznawania dotacji finansowych z funduszu SFK.



JustReno



6. Konsultacje publiczne

Konsultacje społeczne dotyczące projektu Planu Społeczno-Klimatycznego odbyły się w dniach 6–30 czerwca 2025 r. W wyniku tych konsultacji we wrześniu 2025 r. opublikowano dwa dokumenty:

- Raport z konsultacji publicznych projektu PSK
- Zestawienie zgłoszonych uwag do projektu PSK.

Zgłoszono łącznie 583 uwagi. Uwagi podzielono na siedem obszarów tematycznych:

- Zarys ogólny i proces opracowania PSK (28.6%)
- Sektor budynków (33.1%)
- Sektor transportu (19.7%)
- Bezpośrednie wsparcie dochodów (9.6%)
- Pomoc techniczna (1%)
- Analiza i wpływ ogólny (2.5%)
- Komplementarność, dodatkowość i realizacja planu (5.5%).

W ramach konsultacji publicznych łącznie 74 podmioty zgłosiły uwagi do projektu PSK. Wśród tych podmiotów znalazły się organizacje pozarządowe i stowarzyszenia, organy administracji centralnej i samorządowej, izby handlowe i organizacje branżowe, stowarzyszenia pracodawców oraz osoby prywatne. Najwięcej uwag zgłosiły organizacje pozarządowe (48,9%) oraz organy samorządowe (33,2%). Najwięcej uwag zgłosiła Fundacja Instytut Reform (98), a następnie Urząd m.st. Warszawy, Biuro Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej (68 uwag) oraz Urząd Miejski Wrocławia (34 uwagi).



Przedstawione uwagi dotyczące sektora budynków dotyczyły głównie niewystarczającego wsparcia finansowego dla budynków wielorodzinnych. Zainteresowane strony zwróciły uwagę, że proponowane inwestycje koncentrują się na budynkach jednorodzinnych, a budynki wielorodzinne są pomijane – np. inwestycja II, która stanowi największą część budżetu CI, jest przeznaczona wyłącznie budynkom jednorodzinnym. Ponadto w uwagach wspomniano, że opisany rodzaj wsparcia nie jest szczegółowo zdefiniowany, szczególnie w przypadku wspólnot mieszkaniowych, co utrudnia opracowanie realnego planu renowacji. Na przykład istnieje obawa, że budynki wymagające modernizacji, ale położone w gminach o wyższym średnim dochodzie, nie będą kwalifikowały się do otrzymania dotacji. Wyrażono również wątpliwości dotyczące wspólnot energetycznych – do kogo się one odnoszą, jak funkcjonują, kto z nich korzysta itp. Na przykład nie było jasne, czy spółdzielnia mieszkaniowa będąca właścicielem zarówno mieszkań prywatnych, jak i wspólnotowych, kwalifikowałaby się do otrzymania wsparcia finansowego.

Każdej uwadze zgłoszonej w trakcie konsultacji publicznych przypisano jeden z czterech statusów: przyjęta, częściowo przyjęta, odrzucona lub wyjaśniona. Podsumowanie uwag otrzymanych w sprawie projektu PSK zawiera tabelę z wszystkimi 583 uwagami, ich statusem oraz wyjaśnieniem przypisanych statusów: 92 uwagi zostały przyjęte, 22 częściowo przyjęte, 151 odrzucone, a 317 wyjaśnione.



JustReno



7. Finansowanie

Poniżej przedstawiono szacunkowe koszty dla czterech głównych komponentów PSK – sektor budynków, sektor transportu drogowego, bezpośrednie wsparcie dochodów oraz pomoc techniczna.

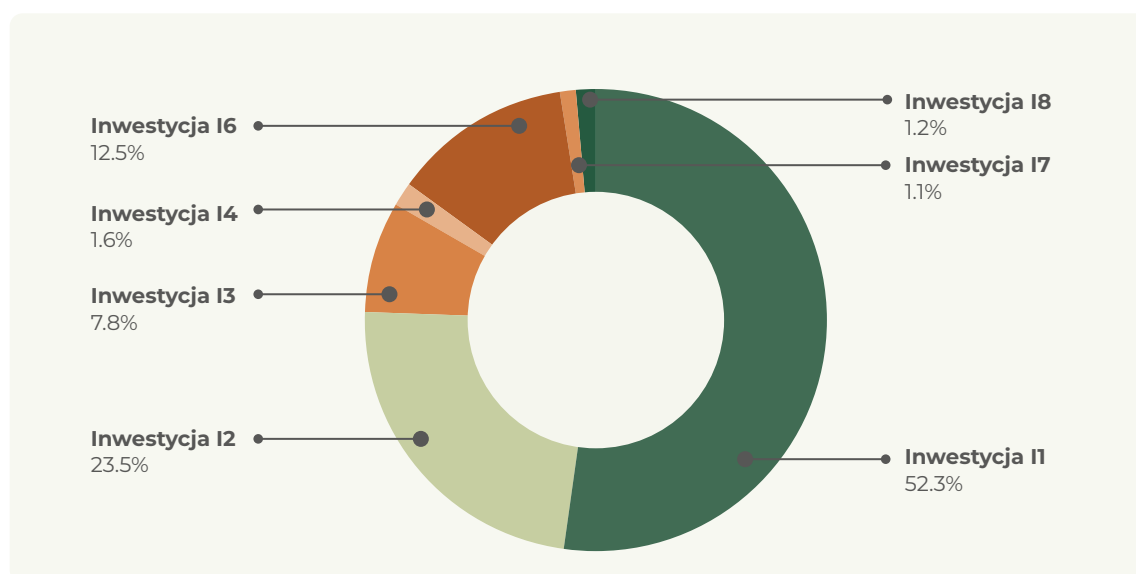
Tabela 4: Szacunkowy podział kosztów dla poszczególnych komponentów PSK dla Polski

Komponent	Szacowane koszty całkowite	Koszt, który zostanie pokryty ze środków PSK	Udział krajowy w całkowitych kosztach	Finansowanie z innych instrumentów UE	Fi-nansowanie ze środków prywatnych
C1 Sektor budynków 	5 948 293 755 €	4 461 220 314 € (75% kosztu całkowitego)	1 487 073 441 € (25% kosztu całkowitego)	Możliwe dodatkowe wsparcie z innych instrumentów, takich jak: FEnIKS, KPO, EFRR, ESF+*	Możliwe dodatkowe wsparcie ze środków prywatnych w formie pożyczki (dotyczy wyłącznie programu „Czyste powietrze”)
C2 Sektor transportu drogowego 	3 202 927 408 €	2 402 195 554 € (75% kosztu całkowitego)	800 731 854 € (25% kosztu całkowitego)	nd.	nd.
C3 Bezpośrednie wsparcie dochodów 	5 719 513 223 €	4 289 634 917 € (75% kosztu całkowitego)	1 429 878 306 € (25% kosztu całkowitego)	nd.	nd.
C4 Pomoc techniczna 	381 300 882 €	285 975 661 € (75% kosztu całkowitego)	95 325 221 € (25% kosztu całkowitego)	Możliwe dodatkowe wsparcie z innych instrumentów, takich jak Instrument Wsparcia Technicznego	nd.

* FEnIKS (Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko), KPO (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności), EFRR (European Regional Development Fund - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), ESF+ (European Social Fund Plus - Europejski Fundusz Społeczny Plus)

Szacowany całkowity koszt komponentu C1 dotyczącego budynków wynosi 5 948 293 755 €. Zgodnie z założeniami Rozporządzenia PSK, 75 % tej kwoty zostanie pokryte ze środków PSK, a 25 % z wkładu krajowego.

Poniżej przedstawiono procentowy podział środków przeznaczonych na komponent C1 pomiędzy poszczególne inwestycje:



Rysunek 6: Alokacja funduszy, komponent C1 – Sektor budynków.

Ponad połowa środków (52,3%) przeznaczonych na komponent C1 ma zostać wydana na program „Czyste powietrze” (inwestycja I1), który uznano za najbardziej priorytetowy. Znaczna część środków jest również przeznaczona na inwestycję I2, czyli program mieszkaniowy na rzecz budownictwa socjalnego i komunalnego (23,5%), oraz na inwestycję I6, czyli inwestycje w ramach komponentu regionalnego – wsparcie renowacji budynków (12,5%).



JustReno



8. Wnioski

Inwestycje zaproponowane w sektorze budynków (komponent C1) stanowią dobrze skonstruowane ramy służące ograniczeniu emisji i zwalczaniu ubóstwa energetycznego poprzez modernizację, inicjatywy edukacyjne w zakresie efektywności energetycznej oraz programy pilotażowe. Głównym filarem tych działań jest funkcjonujący już Program Czyste Powietrze, na który przeznaczona zostanie zdecydowana większość środków i który pozyskał 10 mld zł z Funduszu Modernizacyjnego, w celu przedłużenia naboru wniosków do 2032 r. Plan ten koncentruje się jednak w dużej mierze na budynkach jednorodzinnych, co budzi poważne obawy, czy pozostałe środki wystarczą do wprowadzenia znaczących zmian dla szerszej i bardziej zróżnicowanej grupy społecznej.

Skupienie się na budynkach jednorodzinnych oznacza, że budynki wielorodzinne – w których mieszka około połowy ludności Polski, w tym wielu mieszkańców o niskich dochodach w mieszkaniach komunalnych – zostaną objęte mniej korzystnymi programami renowacyjnymi i uzyskają jedynie minimalne wsparcie.

Oprócz modernizacji budynków plan ten ma na celu również pomoc w rozwiązaniu istotnych problemów finansowych poprzez bezpośrednie wsparcie dochodów w ramach komponentu C3, z wykorzystaniem bonów energetycznych, które mają pomóc gospodarstwom domowym o niskich dochodach bez negatywnego wpływu na rynek usług energetycznych. Jednak nawet ta forma pomocy jest utrudniona przez restrykcyjne kryterium wieku emerytalnego, co stwarza ryzyko wykluczenia innych szczególnie wrażliwych grup, takich jak rodziny o niskich dochodach z dużą liczbą dzieci.

Aby inicjatywy dotyczące budynków (komponent C1) były naprawdę skuteczne przed ostatecznym przedłożeniem ich Komisji Europejskiej, należy wypełnić kilka istotnych luk. W dokumencie brakuje obecnie jasnej definicji budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej, co może spowodować znaczne rozbieżności w stosowaniu poszczególnych programów dotacyjnych. Ponadto plan powinien zapewnić władzom lokalnym większe wsparcie w zakresie lepszego ukierunkowania działań modernizacyjnych oraz strategicznego informowania społeczeństwa o korzyściach płynących z modernizacji budynków.

Niestety do tej pory (wrzesień 2026) nie opublikowano ostatecznej wersji planu i nie został on formalnie przyjęty przez Radę Ministrów. W związku z czym krajowy PSK nie został przesłany do Komisji Europejskiej.



Lista kontrolna

	Kategoria	Ocena
Zawartość	Identyfikacja gospodarstw wrażliwych	Nieuwzględnione
	Identyfikacja budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej	Nieuwzględnione
	Informacje na temat sposobu stosowania/wdrażania definicji ubóstwa energetycznego na szczeblu krajowym	Uwzględnione
	Informacje na temat obecnego lub planowanego finansowania działań/inwestycji	Uwzględnione
	Działania i inwestycje dotyczące gospodarstw wrażliwych obejmujące:	
	renowację budynków	Uwzględnione
	dostęp do przystępnych cenowo, efektywnych energetycznie mieszkań, w tym mieszkań socjalnych	Uwzględnione
	elektryfikacja grzania i chłodzenia	Uwzględnione
	integracja wytwarzania i magazynowania energii ze źródeł odnawialnych, w tym poprzez społeczności energetyczne wykorzystujące OZE oraz obywatelskie społeczności energetyczne	Uwzględnione częściowo
	podłączenie do efektywnych systemów ciepłowniczych	Uwzględnione częściowo
	podłączenie do inteligentnych sieci elektroenergetycznych	Uwzględnione częściowo
	łatwo dostępne i przystępne cenowo informacje, edukacja, działania zwiększające świadomość oraz doradztwo w zakresie efektywnych kosztowo środków i inwestycji	Uwzględnione
	łatwo dostępne wsparcie techniczne w zakresie renowacji budynków i efektywności energetycznej	Uwzględnione
	wsparcie dla podmiotów publicznych i prywatnych, w tym podmiotów zajmujących się budownictwem socjalnym oraz spółdzielni publiczno-prywatnych, w zakresie opracowywania i wdrażania przystępnych cenowo rozwiązań w zakresie efektywności energetycznej oraz odpowiednich instrumentów finansowania	Uwzględnione
	bezpośrednie wsparcie dochodów dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji	Uwzględnione



Zarządzanie	Cele i kamienie milowe	 Uwzględnione częściowo
	Jasny harmonogram wdrożenia	 Uwzględnione częściowo
	Jasno określone role i obowiązki	 Uwzględnione częściowo
	Mechanizmy monitorowania i wdrażania	 Uwzględnione częściowo
Synergie z innymi dokumentami strategicznymi	Synergie z NECPs, LHCP, NBRPs	 Uwzględnione
Konsultacje publiczne	Konsultacje publiczne	 Uwzględnione
	Udział i reprezentacja odpowiednich interesariuszy	 Uwzględnione
	Uwzględnianie opinii interesariuszy	 Uwzględnione częściowo
Finansowanie	Całkowity koszt planu	 Uwzględnione
	Wkład krajowy w realizację planu	 Uwzględnione



JustReno



9. Referencje

- [1] Plan Społeczno-Klimatyczny – Projekt do konsultacji publicznych – Czerwiec 2025 r.
- [2] Efektywność energetyczna zasobu budowlanego w UE (Energy efficiency of the building stock in the EU) (<https://www.rics.org/news-insights/energy-efficiency-of-the-building-stock-in-the-eu>)
- [3] Dziennik Ustaw z 2024 r. poz. 266
- [4] GUS, Budżety gospodarstw domowych w 2022 r. (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2022-roku,9,21.html>)

Project Partners



Federal Ministry
for the Environment, Climate Action,
Nature Conservation and Nuclear Safety



European
Climate Initiative
EUKI