



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DZG-V.054.3.2026
Warszawa, 15 lipca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji nr 18087 Posłów na Sejm RP: Pana Witolda Tumanowicza, Pani Kariny Anny Bosak oraz Pana Krzysztofa Szymańskiego w sprawie implementacji dyrektywy EPBD

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 18087 Posłów na Sejm RP: Pana Witolda Tumanowicza, Pani Kariny Anny Bosak oraz Pana Krzysztofa Szymańskiego w sprawie implementacji *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD)*, uprzejmie przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, zwanej dalej „dyrektywą 2024/1275”, mają charakter ramowy, co oznacza, że to państwo członkowskie w sposób indywidualny implementuje przepisy do krajowych aktów prawnych, dostosowując je do aktualnie obowiązujących. Tym samym adresatem obowiązków wynikających z treści dyrektywy 2024/1275 jest państwo członkowskie, które odpowiada za ich realizację.

Dyrektywa 2024/1275 wskazuje państwom członkowskim cele dotyczące stopniowej poprawy efektywności energetycznej budynków (szczególnie budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej), zmniejszenia zużycia energii oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z sektora budownictwa. W procesie przeprowadzenia termomodernizacji podkreśla istotę wsparcia technicznego, finansowego i administracyjnego państwa. Państwom członkowskim pozostawiono znaczną swobodę w zakresie doboru instrumentów prawnych, finansowych i organizacyjnych służących realizacji tych celów.

Dyrektywa 2024/1275 stanowi kontynuację przepisów w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków poprzez między innymi: ustanowienie standardów energetycznych dla nowych i użytkowanych budynków, stałą kontrolę systemów technicznych w budynkach, automatyzację systemów technicznych, wraz z wykorzystaniem energii odnawialnej, oraz dostosowanie parkingów przynależnych do budynków do zrównoważonej mobilności.

Przepisy dotyczące charakterystyki energetycznej budynków funkcjonują w polskim prawodawstwie od 2009 r. jako implementacja dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE. L 1 z 04.01.2003, str. 65). Pierwotnie przepisy implementowała ustawa z dnia 7 lipca 1994 r – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.), a od 2014 r. wymagania te zostały określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 101), zwanej dalej „ustawą”.

Aktualnie trwają prace nad wdrożeniem dyrektywy 2024/1275 do polskiego porządku prawnego.

Realizowane działania mające na celu transpozycję dyrektywy obejmują zmiany na poziomie ustawowym, przygotowanie dokumentu strategicznego oraz opracowanie nowych lub nowelizację istniejących aktów wykonawczych takich jak:

- *Ustawa o zmianie ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz niektórych innych ustaw*
- *Krajowy plan renowacji budynków, przyjmowany uchwałą Rady Ministrów.*
- *Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie metodologii wyznaczania charakterystyki energetycznej budynku lub części budynku oraz świadectw charakterystyki energetycznej*
- *Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*

W ramach wdrażania przepisów dyrektywy 2024/1275 zostaną wprowadzone również regulacje, o których mowa w interpelacji, dotyczące nowych budynków bezemisyjnych oraz wykorzystania energii słonecznej w budynkach.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 przewiduje stopniowe wprowadzanie standardu budynków bezemisyjnych dla nowych budynków. Wdrożenie tych rozwiązań wymaga dostosowania krajowych przepisów techniczno-budowlanych, w szczególności przygotowania nowego Rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Należy przy tym zaznaczyć, że obecnie proces budowlany obejmuje kontrolę zgodności inwestycji z obowiązującymi wymaganiami techniczno-budowlanymi.

Jednocześnie celem nowych regulacji nie jest tworzenie dodatkowych mechanizmów represyjnych wobec inwestorów, lecz zapewnienie stopniowego podnoszenia standardów energetycznych w nowo powstających budynkach. Osiągnięciu tego celu mają służyć przede wszystkim odpowiednie wymagania projektowe, rozwój technologii budowlanych oraz instrumenty wspierające inwestycje w rozwiązania energooszczędne i odnawialne źródła energii.

Dyrektywa 2024/1275 przewiduje także stopniowe zwiększanie wykorzystania energii słonecznej w sektorze budownictwa. Nie ustanawia jednak powszechnego obowiązku wyposażenia wszystkich istniejących budynków w instalacje fotowoltaiczne.

Przepisy dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do tworzenia warunków sprzyjających wykorzystaniu energii słonecznej, w szczególności w odniesieniu do nowych

budynków, budynków publicznych oraz budynków poddawanych ważniejszym renowacjom.

Państwa członkowskie powinny zapewnić montaż odpowiednich instalacji wykorzystujących energię słoneczną, jeżeli jest to odpowiednie pod względem technicznym oraz wykonalne pod względem ekonomicznym i funkcjonalnym. Stanowi to potwierdzenie, że nie należy traktować każdego budynku w ten sam sposób, lecz do każdego działania podchodzić w sposób indywidualny, na co wprost wskazują zapisy dyrektywy 2024/1275.

Odnosząc się do pytania dotyczącego przepisów ustanawiających świadectwo charakterystyki energetycznej dokumentem obowiązkowym, uprzejmie informuję, że świadectwa charakterystyki energetycznej funkcjonują w polskim porządku prawnym od 2009 i nie są nowym instrumentem wprowadzanym przez obecną dyrektywę 2024/1275. Zasady sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej, w tym przypadki, w których ich sporządzenie jest wymagane, określają przepisy ustawy o charakterystyce energetycznej budynków.

Paszport renowacji stanowi odrębny instrument przewidziany w dyrektywie 2024/1275. Jego celem jest przedstawienie właścicielowi budynku indywidualnego planu stopniowej modernizacji prowadzącej do osiągnięcia wysokiej efektywności energetycznej w dłuższej perspektywie czasowej. Dokument ten będzie miał charakter fakultatywny oraz będzie pełnił funkcję doradczą i planistyczną, zawierając rekomendacje dotyczące kolejnych etapów modernizacji budynku. Natomiast świadectwo charakterystyki energetycznej pozostaje dokumentem odzwierciedlającym aktualny stan energetyczny budynku na dzień jego sporządzenia. Funkcje obu dokumentów są zatem odmienne i wzajemnie się uzupełniają. Szczegółowe rozwiązania dotyczące zakresu stosowania paszportów renowacji oraz sposobu ich sporządzania będą przedmiotem krajowych przepisów implementujących dyrektywę 2024/1275.

Proces implementacji dyrektywy 2024/1275 wymaga szczegółowych analiz prawnych, technicznych i ekonomicznych. Niezbędne jest również zapewnienie spójności nowych przepisów z obowiązującym porządkiem krajowym oraz innymi równolegle prowadzonymi inicjatywami legislacyjnymi. Trwający proces legislacyjny oraz przekrojowy charakter regulacji wymagają szerokich konsultacji i uzgodnień.

Prowadzenie procesu implementacji dyrektywy 2024/1275 odbywa się z zachowaniem zasad przejrzystości procesu legislacyjnego. Kolejne etapy wdrażania będą prezentowane w ramach procedury legislacyjnej, obejmującej publikację projektów ustaw i rozporządzeń, uzasadnień, ocen skutków regulacji oraz przeprowadzanie konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień międzyresortowych.

Dyrektywa koncentruje się przede wszystkim na poprawie charakterystyki energetycznej budynków poprzez wyznaczenie celów związanych z termomodernizacją budynków oraz stworzenie instrumentów wspierających proces renowacji.

Zarówno dyrektywa 2024/1275, jak i opracowywane akty prawne nie przewidują przepisów zakazujących sprzedaży lub najmu budynków posiadających niższą charakterystykę energetyczną. Nie są też prowadzone prace legislacyjne zmierzające do ustanowienia dodatkowych podatków czy opłat uzależnionych od klasy energetycznej budynku. Nie są także prowadzone prace legislacyjne dotyczące wprowadzenia ograniczeń

w dostępie do kredytów hipotecznych uzależnionych wyłącznie od charakterystyki energetycznej nieruchomości. Polityka kredytowa banków pozostaje domeną instytucji finansowych działających w granicach obowiązujących przepisów prawa krajowego i unijnego oraz wymogów nadzorczych.

W procesie implementacji analizowane są wszystkie rozwiązania przewidziane w dyrektywie 2024/1275, w tym dostępne mechanizmy elastyczności, okresy przejściowe oraz wyjątki dopuszczone przez prawo Unii Europejskiej.

Należy zaznaczyć, że możliwość ograniczenia zakresu implementacji wynika z treści samej dyrektywy. Państwa członkowskie nie mogą dowolnie odstępować od obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej ani pomijać przepisów, których wdrożenie jest obligatoryjne. Niewdrożenie dyrektywy w terminie określonym przepisami prawa Unii Europejskiej może skutkować uruchomieniem procedury naruszeniowej, prowadzonej przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Postępowanie takie obejmuje kolejne etapy dialogu pomiędzy Komisją Europejską a państwem członkowskim. Brak implementacji dyrektywy mógłby skutkować wszczęciem przez Komisję Europejską postępowania w sprawie naruszenia prawa Unii Europejskiej. W przypadku dalszego niewykonania obowiązków traktatowych, sprawa może zostać skierowana do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który może orzec obowiązek zapłaty okresowych kar pieniężnych lub ryczałtu.

Skutki niewdrożenia dyrektywy wykraczają poza potencjalne sankcje finansowe. Brak implementacji dyrektywy mógłby prowadzić do utrzymywania stanu niepewności prawnej, utrudniać planowanie inwestycji przez uczestników rynku oraz wpływać na realizację polityki energetycznej i klimatycznej państwa.

Z tych względów obecne działania koncentrują się na wdrożeniu dyrektywy z jednoczesnym wykorzystaniem wszystkich rozwiązań pozwalających ograniczyć obciążenia dla obywateli i przedsiębiorców oraz ograniczyć koszty społeczne i gospodarcze. Działania mają na celu zapewnienie zgodności prawa krajowego z obowiązującymi przepisami Unii Europejskiej, przy jednoczesnym uwzględnieniu krajowych uwarunkowań.

Implementacja dyrektywy 2024/1275 obejmuje szereg działań rozłożonych w czasie do 2050 r., odnoszących się do różnych rodzajów budynków i realizowanych przez różne grupy podmiotów – właścicieli budynków mieszkalnych, przedsiębiorców, jednostki samorządu terytorialnego, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe oraz administrację publiczną.

Zarówno w przypadku gospodarstw domowych, samorządów, wspólnot i spółdzielni, jak i przedsiębiorstw, skala nakładów inwestycyjnych będzie uzależniona od wielu czynników, w szczególności: rodzaju budynku, wieku i stanu technicznego budynków, aktualnej charakterystyki energetycznej, zakresu planowanych modernizacji, tempa realizacji inwestycji, dostępności środków i instrumentów wsparcia, poziomu cen materiałów budowlanych i usług wykonawczych, decyzji inwestycyjnych podejmowanych przez poszczególnych właścicieli. Tym samym trudno jest określić uśredniony koszt modernizacji, który miałby zastosowanie do całego krajowego zasobu mieszkaniowego. Nie można też określić w sposób ostateczny nakładu środków prywatnych, szczególnie z uwagi na to, że nieznany jest budżet programów wsparcia do 2050 roku. Ponadto przez

lata może powstać wiele innych środków wsparcia lub dodatkowych form finansowania termomodernizacji.

W dokumencie oceny skutków regulacji projektowanej nowelizacji ustawy o charakterystyce energetycznej budynków zostaną przedstawione potencjalne koszty związane z realizacją rozwiązań przewidzianych w projektowanych przepisach, w tym z dostosowaniem budynków do nowych uwarunkowań.

Ponadto dokumentem, który wskaże potencjalne potrzeby inwestycyjne do 2050 r. w zakresie termomodernizacji budynków, jest projekt Krajowego planu renowacji budynków (KPRB). KPRB przedstawi także propozycje pozyskania środków na wskazane potrzeby inwestycyjne, m.in. fundusze regionalne, krajowe, unijne, kontrakty EPC. Projektowane i przyjmowane w Polsce dokumenty planistyczne i strategiczne mogą w przyszłości stanowić podstawę do odpowiedniego opracowywania programów wsparcia, dostosowanych do konkretnych potrzeb beneficjentów czy też rodzajów budynków. Wsparcie ma na celu zmniejszenie ryzyka nadmiernego obciążenia finansowego gospodarstw domowych, w szczególności osób o niższych dochodach oraz mieszkańców budynków o najniższej efektywności energetycznej.

KPRB, który zastąpi obowiązującą Długoterminową strategię renowacji budynków, będzie zawierał ścieżkę krajową w celu zmniejszenia zużycia energii przy uwzględnieniu uwarunkowań krajowych i istniejących czy też możliwych do wystąpienia barier.

Aktualnie trwają prace nad uzyskaniem wpisu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia Krajowego planu renowacji budynków. Jest to etap formalny, niezbędny do rozpoczęcia uzgodnień i szerokich konsultacji. Z uwagi na obszerność i wieloaspektowość KPRB, dokument ten, wymaga podjęcia szczegółowych analiz. Ostateczną wersję KPRB, należy przedłożyć Komisji Europejskiej do 31 grudnia 2026 r.

KPRB nie zawiera żadnych postanowień, które w sposób bezpośredni i wiążący determinowałyby warunki realizacji indywidualnego przedsięwzięcia budowlanego. Nie narzuca też obowiązku renowacji na żadnego konkretnego właściciela nieruchomości, ani nie precyzuje technologii, które muszą być zastosowane.

Oddziaływanie wdrażanych przepisów dyrektywy na rynek nieruchomości, w tym ceny mieszkań i domów, koszty najmu, wartość starszych nieruchomości oraz poziom ubóstwa energetycznego będą uzależnione od wielu czynników pozostających poza samą implementacją przepisów unijnych. Do czynników tych należą między innymi sytuacja makroekonomiczna, poziom stóp procentowych, koszty finansowania inwestycji, ceny energii, tempo wzrostu wynagrodzeń, podaż mieszkań oraz warunki funkcjonowania rynku budowlanego.

Starsze nieruchomości tracą i będą tracić na wartości niezależnie od przyjęcia dyrektywy. Budynek nieremontowany, z wadami technicznymi, starą stolarką czy bez odpowiedniej izolacji, dla wielu potencjalnych nabywców, będzie miał niższą wartość niezależnie od przepisów dyrektywy. To rynek reguluje ceny nieruchomości, nie państwo i to właściciel ustala kwotę, jaką chce uzyskać za sprzedawany budynek czy mieszkanie. Ostatecznie to kupujący podejmuje decyzję o zakupie nieefektywnego energetycznie budynku lub mieszkania, np. z uwagi na lokalizację. Jednocześnie nabywcy są coraz bardziej świadomi kosztów związanych z użytkowaniem budynków o niskiej efektywności energetycznej

i przy planowaniu zakupu często uwzględniają w swoim budżecie wydatki na przyszłe działania termomodernizacyjne. W dłuższej perspektywie brak działań zmierzających do poprawy efektywności energetycznej budynków przyczynia się do wzrostu kosztów eksploatacji budynków, zwiększenia obciążeń finansowych gospodarstw domowych oraz pogłębiania nierówności społecznych.

Jednocześnie poprawa efektywności energetycznej budynków może przynosić właścicielom budynków wymierne korzyści ekonomiczne w postaci ograniczenia kosztów zużycia energii, poprawy komfortu użytkowania budynków oraz zwiększenia odporności na wzrost cen nośników energii. Założenia dotyczące termomodernizacji budynków w dużej mierze koncentrować się będą na budynkach o najgorszej charakterystyce energetycznej, wykazujących największy potencjał oszczędności energii. Takie budynki, często zamieszkiwane są przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie. Tym bardziej należy podjąć działania w celu ograniczenia kosztów ponoszonych przez właścicieli, związanych ze zwiększonym zapotrzebowaniem na energię.

Stopniowe zwiększanie skali przedsięwzięć termomodernizacyjnych będzie oddziaływać na popyt na materiały budowlane, urządzenia poprawiające efektywność energetyczną budynków, odnawialne źródła energii oraz usługi projektowe i wykonawcze. Następuje to jednak niezależnie od wprowadzanych przepisów. Natomiast proces wdrażania dyrektywy został rozłożony na wiele lat, co ma ograniczyć ryzyko jednorazowego, gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na materiały budowlane oraz usługi remontowe. Rozłożenie inwestycji w czasie powinno sprzyjać stopniowemu dostosowywaniu potencjału produkcyjnego i wykonawczego przedsiębiorstw do rosnącego zapotrzebowania.

Należy podkreślić, że znaczna część inwestycji prowadzących do poprawy efektywności energetycznej budynków jest i będzie realizowana niezależnie od wejścia w życie dyrektywy 2024/1275, w związku z naturalnym procesem modernizacji krajowych zasobów budowlanych, koniecznością wymiany wyeksploatowanych instalacji oraz poprawą jakości użytkowanych budynków i komfortu mieszkańców.

Każde działanie związane z termomodernizacją powinno być podyktowane opłacalnością ekonomiczną oraz wykonalnością techniczną. Do decyzji każdego obywatela pozostaje wykorzystanie dostępnych narzędzi wsparcia, ukierunkowanych na działania przynoszące najwięcej efektów oraz ocena opłacalności ich wykorzystania w długoterminowej perspektywie.

Według motywu 6 dyrektywy 2024/1275 budynki odpowiadają za 40% zużywanej energii, natomiast ogrzewanie, chłodzenie i ciepła woda użytkowa stanowią 80% energii zużywanej przez gospodarstwa domowe. Konieczne jest zatem wzmacnianie zrównoważonego budownictwa oraz skutecznej i odpowiednio zaplanowanej renowacji budynków. Działania te wpłyną przede wszystkim na zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych budynków, co bezpośrednio będzie odczuwalne na rachunkach za energię i ogrzewanie.

Wprowadzane rozwiązania na rzecz implementacji dyrektywy 2024/1275 będą poprzedzone analizami skutków regulacji, konsultacjami publicznymi, opiniowaniem i uzgodnieniami międzyresortowymi. Celem tych działań jest wypracowanie przepisów, które przyczynią się do poprawy efektywności energetycznej budynków, ograniczenia kosztów zużycia energii, zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego oraz poprawy jakości życia mieszkańców, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi pomiędzy

potrzebami transformacji energetycznej a możliwościami finansowymi obywateli,
przedsiębiorców i sektora publicznego.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /
w Ministerstwie Rozwoju i Technologii