



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-144-19

Druk nr 3840
Warszawa, 16 września 2019 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Inwestycji i Rozwoju.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów

Art. 1. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2018 r. poz. 966 oraz z 2019 r. poz. 51) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3:

- a) dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1,
- b) w ust. 1 w pkt 1 uchyla się lit. b,
- c) dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Premia termomodernizacyjna przysługuje, jeżeli kwota kredytu, o którym mowa w ust. 1, stanowi co najmniej 50% kosztów przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.”;

2) art. 4 i art. 5 otrzymują brzmienie:

„Art. 4. Kredyt, o którym mowa w art. 3 ust. 1, nie może być przeznaczony na sfinansowanie prac, na które uzyskano wsparcie ze środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622 i 1649), zwanych dalej „środkami publicznymi”.

Art. 5. 1. Wysokość premii termomodernizacyjnej stanowi 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

2. W przypadku gdy wraz z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w budynku zostanie zainstalowana mikroinstalacja odnawialnego źródła energii o mocy maksymalnej co najmniej:

- 1) 1 kW – w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego,
- 2) 6 kW – w przypadku pozostałych budynków

– wysokość premii termomodernizacyjnej stanowi 21% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz zakup i instalację mikroinstalacji odnawialnego źródła energii.

3. W przypadku gdy w budynku mieszkalnym jednorodzinnym lub wielorodzinnym, w którym jest realizowane przedsięwzięcie termomodernizacyjne, znajdują się lokale inne niż mieszkalne, wysokość premii termomodernizacyjnej stanowi

iloczyn kwoty ustalonej zgodnie z ust. 1 albo 2 i wskaźnika udziału powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w powierzchni użytkowej wszystkich lokali w tym budynku.”;

3) w rozdziale 2 po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu:

„Art. 5a. 1. Inwestorowi realizującemu przedsięwzięcie termomodernizacyjne, w przypadku wykonania dodatkowego połączenia warstwy fakturowej z warstwą konstrukcyjną warstwowych ścian zewnętrznych w budynkach wielkopłytowych, przysługuje dodatkowe wsparcie w wysokości 50% kosztów:

- 1) sporządzenia dokumentacji technicznej doboru i rozmieszczenia kotew;
- 2) zakupu kotew metalowych do stosowania w betonie przeznaczonych do wzmocnienia połączeń warstw płyt wielowarstwowych;
- 3) przygotowania otworów i montażu kotew.

2. Dodatkowe wsparcie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje, jeżeli z audytu energetycznego wynika, że po zrealizowaniu przedsięwzięcia termomodernizacyjnego elementy budynku poddane temu przedsięwzięciu termomodernizacyjnemu będą spełniać stosowane od dnia 31 grudnia 2020 r. wymagania minimalne dla budynków w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, 1309, 1524, 1696 i 1712). Dodatkowe wsparcie zwiększa premię termomodernizacyjną.”;

4) w art. 7:

a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Inwestorowi przysługuje premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego, zwana dalej „premią remontową”, jeżeli:”;

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Premia remontowa przysługuje, jeżeli kwota kredytu, o którym mowa w ust. 1, stanowi co najmniej 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego.”;

5) w art. 8 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) sfinansowanie prac, na które uzyskano wsparcie ze środków publicznych.”;

6) w art. 9:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wysokość premii remontowej stanowi 15% kosztów przedsięwzięcia remontowego.”;

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Jeżeli w budynku będącym przedmiotem przedsięwzięcia remontowego jest prowadzona działalność gospodarcza, premia remontowa jest udzielana jako pomoc *de minimis* na zasadach określonych w przepisach Unii Europejskiej obowiązujących w tym zakresie.”;

7) w rozdziale 3 po art. 9 dodaje się art. 9a w brzmieniu:

„Art. 9a. 1. Wysokość premii remontowej stanowi 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego, jeżeli:

- 1) inwestorem jest gmina lub spółka prawa handlowego, której wszystkie udziały albo akcje należą do gminy,
- 2) wszystkie lokale mieszkalne znajdujące się w budynku wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- 3) budynek znajduje się na obszarze, na którym obowiązują przepisy wydane na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm. ¹⁾),
- 4) z audytu remontowego wynika, że po zrealizowaniu przedsięwzięcia remontowego elementy budynku poddane temu przedsięwzięciu remontowemu będą spełniały stosowane od dnia 31 grudnia 2020 r. wymagania minimalne dla budynków w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, oraz
- 5) przed realizacją tego przedsięwzięcia remontowego lub w ramach tego przedsięwzięcia remontowego w budynku:
 - a) zostało wykonane przyłącze techniczne do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła lub
 - b) nastąpiła całkowita lub częściowa zamiana źródeł energii na źródła odnawialne lub zastosowano wysokosprawną kogenerację, lub
 - c) nastąpiła zmiana źródeł ciepła na źródła spełniające standardy niskoemisyjne.

2. W przypadku gdy budynek, o którym mowa w ust. 1, jest wpisany do rejestru zabytków lub znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, wysokość premii remontowej stanowi 60% kosztów przedsięwzięcia remontowego, nie więcej jednak niż wykorzystana kwota kredytu, o którym mowa w art. 7 ust. 1.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1403, 1495, 1501, 1527, 1579, 1680 i 1712.

3. Warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, nie stosuje się, jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 2, z audytu remontowego wynika, że nie jest możliwe jego spełnienie.

4. W przypadku gdy w budynku, w którym jest realizowane przedsięwzięcie remontowe, znajdują się lokale inne niż mieszkalne, wysokość premii remontowej stanowi iloczyn kwoty ustalonej zgodnie z ust. 1 albo 2 i wskaźnika udziału powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w powierzchni użytkowej wszystkich lokali w tym budynku.”;

- 8) w art. 11b w ust. 4 w pkt 3 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.)”;
- 9) w art. 11c w ust. 1 w pkt 5 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.)”;
- 10) w art. 13 w ust. 1:
- a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) oświadczenie inwestora, że kredyt na sfinansowanie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego nie jest przeznaczony na sfinansowanie prac, na które uzyskano wsparcie ze środków publicznych;”;
 - b) dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) informację o koszcie, o którym mowa w art. 5a ust. 1, oraz dokumentację techniczną doboru i rozmieszczenia kotew – w przypadku wykonywania wraz z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym robót polegających na wykonaniu dodatkowego połączenia warstwy fakturowej z warstwą konstrukcyjną warstwowych ścian zewnętrznych w budynkach wielkopłytowych.”;
- 11) w art. 14 w ust. 1:
- a) pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2) oświadczenie inwestora, że kredyt na sfinansowanie przedsięwzięcia remontowego nie jest przeznaczony na sfinansowanie prac, na które uzyskano wsparcie ze środków publicznych;
 - 3) w przypadku premii remontowej udzielanej jako pomoc *de minimis*:
 - a) zaświadczenie lub oświadczenie o pomocy *de minimis* lub pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie uzyskanej w bieżącym roku podatkowym i dwóch latach poprzedzających ten rok albo oświadczenie o niezyskaniu takiej pomocy,
 - b) informacje niezbędne do udzielenia pomocy *de minimis*, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu

w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362 oraz z 2019 r. poz. 730 i 1063);”;

b) dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) w przypadku przedsięwzięcia remontowego spełniającego warunki, o których mowa w art. 9a ust. 1, oświadczenie inwestora, że:

- a) wszystkie jego udziały albo akcje należą do gminy – w przypadku gdy inwestorem jest spółka, o której mowa w art. 9a ust. 1 pkt 1,
- b) wszystkie lokale mieszkalne znajdujące się w budynku wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- c) budynek znajduje się na obszarze, na którym obowiązują przepisy wydane na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- d) budynek jest wpisany do rejestru zabytków lub znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków – w przypadku, o którym mowa w art. 9a ust. 2.”;

12) w art. 15 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 4, we wniosku o przyznanie premii kompensacyjnej inwestor podaje zakres rzeczowy i szacowane koszty, o których mowa w art. 10 ust. 4.”;

13) w art. 19:

a) ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

„4. W przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 4, BGK przekazuje premię kompensacyjną inwestorowi nie więcej niż w 4 transzach, z tym że wysokość ostatniej transzy nie może być niższa niż 25% kwoty przyznanej premii kompensacyjnej, po poniesieniu przez inwestora wydatków zgodnie z zakresem rzeczowym podanym we wniosku, o którym mowa w art. 15 ust. 4.

5. Wysokość wydatków, o których mowa w ust. 4, ustala się na podstawie faktur w rozumieniu art. 2 pkt 31 lub 32 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, z późn. zm.²⁾) wskazujących jako nabywcę lub usługobiorcę inwestora, o którym mowa w art. 10 ust. 1 lub 2.”;

b) dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 2193, 2215, 2244, 2354, 2392 i 2433 oraz z 2019 r. poz. 675, 1018, 1495 i 1520.

„6. Łączna wysokość wydatków poniesionych zgodnie z zakresem rzeczowym podanym we wniosku, o którym mowa w art. 15 ust. 4, nie może być niższa niż wysokość przyznanej premii kompensacyjnej.”;

14) w art. 21 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 4, BGK potrąca należne mu wynagrodzenie prowizyjne z kwoty pierwszej transzy premii kompensacyjnej przekazywanej inwestorowi.”.

Art. 2. 1. Maksymalny limit wydatków budżetu państwa, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Termomodernizacji i Remontów z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat premii termomodernizacyjnych, premii remontowych lub premii kompensacyjnych, nie może w kolejnych latach przekroczyć:

- 1) w 2020 r. – 0 mln zł;
- 2) w 2021 r. – 262 mln zł;
- 3) w 2022 r. – 309 mln zł;
- 4) w 2023 r. – 314 mln zł;
- 5) w 2024 r. – 320 mln zł;
- 6) w 2025 r. – 325 mln zł;
- 7) w 2026 r. – 331 mln zł;
- 8) w 2027 r. – 336 mln zł;
- 9) w 2028 r. – 342 mln zł;
- 10) w 2029 r. – 348 mln zł.

2. Organem monitorującym wykorzystanie limitu wydatków, o których mowa w ust. 1, jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

3. W przypadku braku wolnych środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów stosuje się art. 16 ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 3. Do wniosków o premię termomodernizacyjną, premię remontową lub premię kompensacyjną złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

UZASADNIENIE

Projekt *ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów* służy zwiększeniu efektywności interwencji publicznych realizowanych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, funkcjonującego na obecnych zasadach od 2009 r. Zgodnie z Narodowym Programem Mieszkaniowym Fundusz jest jednym z instrumentów finansowych realizacji działania priorytetowego pn. *Wsparcie realizacji przedsięwzięć poprawiających stan techniczny istniejących zasobów mieszkaniowych i warunki zamieszkiwania, w tym jako jeden z aspektów zintegrowanych projektów rewitalizacji, przywracających funkcje mieszkaniowe na obszarach zurbanizowanych i zdegradowanych społecznie* (działanie H.). Jest to główny instrument przyczyniający się do realizacji celu 3. (*Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej*). W ramach realizacji tego celu do 2030 r. planuje się zmniejszenie liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych o ok. 2 mln osób (z 5,3 do 3,3 mln).

Warto podkreślić, że działania mające na celu poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych i poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa przyczyniają się równocześnie do realizacji innych priorytetów rządu, takich jak:

- 1) poprawa efektywności energetycznej;
- 2) walka ze zjawiskiem smogu;
- 3) walka z ubóstwem energetycznym.

Potrzeba przeprowadzenia proponowanej nowelizacji wynika z oceny skutków funkcjonowania w okresie ostatnich 10 lat zasad udzielania wsparcia na termomodernizację i remonty oraz ich wpływu na poprawę stanu technicznego budynków. Na konieczność tę wskazuje, w szczególności, *Raport z przeglądu funkcjonowania ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w latach 2009-2016*, przygotowany w 2017 r. w dawnym Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, a także opublikowany w 2019 r. przez Instytut Techniki Budowlanej dokument *Budownictwo wielkopłytowe. Raport o stanie technicznym*.

Proponowana nowelizacja stanowi odpowiedź na następujące problemy:

- 1) niezadawalający stan techniczny ścian zewnętrznych budynków wykonanych w technologii wielkopłytowej, wymagający interwencji w przypadku wykonywania docieplenia;
- 2) zmiana uwarunkowań prawnych, ekonomicznych i środowiskowych, w związku z którymi powinno się promować głęboką termomodernizację i kompleksowe prace termomodernizacyjne;
- 3) konieczność wsparcia samorządów gminnych w przedsięwzięciach poprawiających stan techniczny mieszkaniowych zasobów komunalnych;
- 4) zwiększenie efektów działań wspierających remonty budynków;

- 5) ograniczenia w dostępności premii kompensacyjnej.

Projekt ustawy przewiduje:

1. Wprowadzenie dodatkowego instrumentu finansowego wsparcia dla inwestorów dokonujących wraz z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym wzmocnienia warstw fakturowych w budynkach wybudowanych w technologii wielkopłytywowej.
2. Zwiększenie intensywności wsparcia samorządów gminnych realizujących przedsięwzięcia remontowe, ze szczególnym uwzględnieniem budynków zabytkowych.
3. Promowanie kompleksowych inwestycji obejmujących obok termomodernizacji również montaż mikroinstalacji odnawialnego źródła energii.
4. Uproszczenie zasad ubiegania się o premię termomodernizacyjną i umożliwienie wykorzystania w większym stopniu środków własnych inwestorów.
5. Zwiększenie dostępności premii kompensacyjnej.
6. Wprowadzenie innych rozwiązań dostosowujących ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2018 r. poz. 966 oraz z 2019 r. poz. 51), zwaną dalej „ustawą”, do obecnych uwarunkowań prawnych i ekonomicznych oraz eliminujących wątpliwości interpretacyjne.

1. Wprowadzenie dodatkowego instrumentu finansowego wsparcia dla inwestorów dokonujących wraz z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym wzmocnienia warstw fakturowych w budynkach wybudowanych w technologii wielkopłytywowej

Proponowane uzupełnienie ustawy związane jest z wynikami badań przeprowadzonych przez Instytut Techniki Budowlanej dotyczących stanu technicznego budynków wielkopłytywych. Raport wykazał, że pod względem konstrukcyjnym budynki te są bezpieczne. Niestety w wielu przypadkach można zaobserwować, że elementy stalowe, które łączą warstwę konstrukcyjną ściany zewnętrznej z warstwą fakturową, tzw. „wieszaki”, mogą być źródłem awarii. Elementy te bowiem w procesie wytwarzania prefabrykatów ściennych były częstokroć wykonywane ze stali o właściwościach innych niż określone w projekcie (z materiału niższej jakości). Dodatkowo błędy wykonawcze sprawiały, że na etapie użytkowania wieszaki były narażone na działanie wilgoci, co mogło wywołać procesy korozyjne. W przypadku gdy wieszaki są skorodowane, ich nośność jest mniejsza niż zakłada projekt. Stąd, gdy wykonuje się ocieplenie ścian, a tym samym zwiększa obciążenia, które mają zostać przeniesione przez wieszaki, wzrasta ryzyko awarii polegające na zrywaniu się wieszaków.

W związku z powyższym istotne jest, aby przy prowadzeniu prac termomodernizacyjnych wykonać dodatkowe połączenia warstwy fakturowej z warstwą konstrukcyjną ścian zewnętrznych. Połączenia takie wykonuje się przy pomocy dostępnych na rynku kotew

stalowych. Wykonanie takich połączeń w budynkach wielkopłytowych może stanowić ok. 38–46% wartości przeprowadzenia termomodernizacji, a więc znacząco zwiększa wartość całej inwestycji. Dlatego też, aby zachęcić właścicieli budynków wielkopłytowych do wykonania dodatkowych połączeń warstwy fakturowej z warstwą konstrukcyjną płyt, w projekcie ustawy zaproponowano, aby na prace te możliwe było uzyskanie wsparcia w wysokości 50% (nowy **art. 5a**). W projekcie wskazano katalog czynności, które składają się na wykonanie takiego połączenia: wykonanie dokumentacji technicznej, nabycie materiałów oraz przeprowadzenie robót.

Należy przy tym zauważyć, że dodatkowe wsparcie może zostać udzielone jedynie w przypadku, gdy z audytu energetycznego będzie wynikało, że po przeprowadzeniu termomodernizacji budynek będzie spełniał wymagania minimalne w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, określone przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065) na poziomie odpowiadającym wymaganiom w okresie od dnia 31 grudnia 2020 r. – a więc na poziomie, jaki odpowiada „budynkowi o niemal zerowym zużyciu energii”.

Dodatkowe wsparcie zwiększa wysokość premii termomodernizacyjnej. Jest więc wypłacane jako spłata części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, dalej „BGK”, przysługuje wynagrodzenie prowizyjne równe 0,6% kwoty przyznanej premii, obejmującej również premię z tytułu montażu kotew wzmacniających.

Z tym nowym narzędziem wsparcia wiąże się zmiana w zakresie dokumentów wymaganych przy wniosku o przyznanie premii termomodernizacyjnej (zmiana **art. 13**). W przypadku wykonywania wraz z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym robót polegających na wykonaniu dodatkowego połączenia warstwy fakturowej z warstwą konstrukcyjną warstwowych ścian zewnętrznych w budynkach wielkopłytowych katalog wymaganych dokumentów zostanie rozszerzony o obowiązek załączenia dokumentacji technicznej doboru i rozmieszczenia kotew oraz kalkulacji kosztów takiej inwestycji, zgodnie z zakresem dofinansowywanych prac.

2. Zwiększenie intensywności wsparcia samorządów gminnych realizujących przedsięwzięcia remontowe, ze szczególnym uwzględnieniem budynków zabytkowych

W ramach aktualnie obowiązujących przepisów samorzady gminne mogły ubiegać się o premię termomodernizacyjną na równi z innymi właścicielami i zarządcami budynków (głównie spółdzielniami mieszkaniowymi i wspólnotami mieszkaniowymi). W praktyce gminy nie sięgały jednak po te możliwości. Zidentyfikowano dwie podstawowe bariery zniechęcające gminy do korzystania ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów:

- 1) zbyt niską intensywność wsparcia w stosunku do istniejących potrzeb termomodernizacyjno-remontowych i stanu technicznego zasobów komunalnych;

- 2) obowiązek zaciągnięcia kredytu na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, co zwiększa trudności gmin z dotrzymaniem limitów zadłużenia określonych w przepisach o finansach publicznych.

Projektowana nowelizacja stawia sobie za cel m.in. poprawę warunków udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego, które podejmą się modernizacji komunalnych zasobów mieszkaniowych. Aby zrealizować ten cel, zaproponowano instrument wspierający przedsięwzięcia poprawiające stan techniczny komunalnych budynków wielorodzinnych z ich jednoczesną termomodernizacją.

W wyniku przeprowadzonej w 2014 r. kontroli gospodarowania najstarszymi zasobami budynków komunalnych Najwyższa Izba Kontroli wskazała jako konieczne wprowadzenie rozwiązań systemowych służących stworzeniu instrumentu finansowego zasilanego środkami z budżetu państwa, wspierającego działania gmin (zarządców) w zakresie kompleksowych remontów i modernizacji najstarszego zasobu komunalnego. Instrument taki miałby służyć poprawie stanu technicznego, bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania w tego rodzaju obiektach. Stały niedobór środków na przeprowadzanie remontów i modernizację budynków powodował bowiem pogarszanie ich stanu technicznego, co w konsekwencji prowadziło do rezygnacji z przeprowadzania remontów i konieczności podejmowania decyzji o ich wyłączeniu z użytkowania, a następnie rozbiórki lub sprzedaży zdekapitalizowanych obiektów z zasobu mieszkaniowego gmin. Jednocześnie relatywnie niski w stosunku do potrzeb poziom wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów sprawiał, że instrument ten nie był wykorzystywany do poprawy stanu technicznego zasobów budynków komunalnych. Należy także wskazać, że występujące w budynkach wielorodzinnych zjawisko ubóstwa energetycznego koncentruje się przede wszystkim w zasobach komunalnych. Poprawa stanu technicznego tych zasobów będzie więc jednocześnie stanowiła ważny wkład w ograniczanie zjawiska ubóstwa energetycznego.

W związku z powyższym w przepisie określającym kto może ubiegać się o premię remontową usunięto wyliczenie, które skutkowało wykluczeniem jednostek samorządu terytorialnego z takiej możliwości (zmieniony **art. 7 ust. 1**). W ten sposób katalog podmiotowy inwestorów jest tożsamy w przypadku premii termomodernizacyjnej i premii remontowej. Dodatkowo w przypadku przedsięwzięć remontowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub spółki należące w 100% do samorządu gminnego, wysokość premii remontowej może wynieść nawet 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego (nowy **art. 9a**). W projektowanym przepisie wskazano, że o podwyższonej premii można się ubiegać w przypadku przedsięwzięć, które dotyczą:

- 1) wyłącznie budynków wielorodzinnych, których jedynym właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego;
- 2) gmin znajdujących się w województwach, które przyjęły uchwały antysmogowe;
- 3) budynków, w których w ramach wspieranego przedsięwzięcia zostanie zmodernizowany system grzewczy, lub które zostaną podłączone do sieci

ciepłowniczej (jeżeli budynek znajduje się na obszarze umożliwiającym takie podłączenie).

Co więcej, dla budynków komunalnych, które są wpisane do rejestru zabytków lub znajdują się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, premia wynosi 60%. Związane jest to z tym, że przedsięwzięcia termomodernizacyjne lub remontowe w takich budynkach wymagają dodatkowych nakładów wynikających z zaleceń konserwatora. Najczęściej termomodernizacji nie można zrealizować tradycyjnym sposobem i należy zastosować inne, bardziej kosztowne techniki, wymagające również zatrudnienia wyspecjalizowanych firm budowlanych, których usługi są droższe.

Z uzupełnieniem instrumentarium systemu wsparcia termomodernizacji i remontów o nowy instrument wsparcia samorządów gminnych wiąże się również zmiana proceduralna, dotycząca katalogu dokumentów i oświadczeń dostarczanych przez potencjalnego beneficjenta w ramach ubiegania się o wsparcie publiczne (**nowy pkt 4 w art. 14 ust. 1**).

3. Promowanie kompleksowych inwestycji obejmujących obok termomodernizacji również zakup i montaż odnawialnych źródeł energii

W projektowanej ustawie zaproponowano, aby w przypadku, gdy inwestor w ramach termomodernizacji zdecyduje się na zamontowanie mikroinstalacji odnawialnego źródła energii, premia termomodernizacyjna wzrastała do 21% kosztów inwestycji (**art. 5 ust. 2**). W proponowanym przepisie określono minimalną moc zainstalowanej instalacji. W ten sposób ma zostać osiągnięty cel polegający na wsparciu tych inwestorów, którzy faktycznie będą pokrywać przynajmniej część zapotrzebowania na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych i tym samym zmniejszą zapotrzebowanie na energię pierwotną ze źródeł nieodnawialnych. Dolne limity zainstalowanej mocy mają na celu wyeliminowanie przypadków, gdy dany inwestor instaluje minimalną moc tylko po to, aby skorzystać z dodatkowego wsparcia prowadzonej termomodernizacji. Górny limit zainstalowanej mocy wynika natomiast z definicji „mikroinstalacji”, która znajduje się w *ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, z późn. zm.)*, i wynosi 50kW.

4. Uproszczenie zasad ubiegania się o premię termomodernizacyjną i remontową i umożliwienie wykorzystania w większym stopniu środków własnych inwestorów

Zmiany wprowadzane w celu uproszczenia zasad ubiegania się o premię termomodernizacyjną i remontową oraz umożliwiające wykorzystanie w większym stopniu środków własnych właściciela lub zarządcy budynku, znajdujących się np. na funduszu remontowym, obejmują:

- 1) uproszczenie sposobu obliczania premii termomodernizacyjnej i remontowej, przez rezygnację z podwójnego odnoszenia jej maksymalnego limitu zarówno do kredytu, jak i kosztu inwestycji. W ramach aktualnej propozycji premia będzie stanowiła stały odsetek kosztów przedsięwzięcia. W przypadku premii termomodernizacyjnej zrezygnowano również z warunku, że premia powinna stanowić maksymalnie dwukrotność rocznych oszczędności energii (**art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 1**). Obowiązujący dotychczas sposób wyznaczania wysokości premii termomodernizacyjnej stymulował bowiem realizowanie inwestycji o krótszych okresach zwrotu i był odpowiedni w początkowym okresie wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych, promując wzrost zainteresowania termomodernizacją budynków. Obecnie zainteresowanie to jest na tyle szerokie, że uzasadnione jest promowanie odpowiednio głębokich i kompleksowych termomodernizacji, o dłuższych od kilkuletniego okresach zwrotu;
- 2) wprowadzenie zastrzeżenia, że kredyt udzielany przez banki współpracujące z BGK powinien stanowić co najmniej 50% kosztów przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub remontowego. Oznacza to, że inwestorzy będą mogli w większym stopniu wykorzystać środki własne (np. zgromadzone na funduszu remontowym) bez ryzyka zmniejszenia wysokości premii (**art. 3 ust. 2, art. 7 ust. 1a**). Jednocześnie określenie minimalnego udziału kwoty kredytu w kosztach inwestycji ma na celu zapobieżenie sytuacjom, w których inwestycja byłaby realizowana z minimalnym udziałem kredytu, tylko w celu uzyskania premii. Obniżenie kwoty kredytu zniechęcałoby również instytucje finansowe do udziału w programie. Warto przy tym wskazać, że instytucje te pełnią nie tylko rolę dostawcy środków kredytowych, ale również odgrywają rolę pośrednika przy przyjmowaniu wniosków o premie remontowe i termomodernizacyjne.

5. Zwiększenie dostępności premii kompensacyjnej

W projekcie zaproponowano także zmiany w zakresie udzielania premii kompensacyjnej. Instrument wsparcia w formie premii kompensacyjnej wymaga bowiem posiadania środków własnych lub zdolności kredytowej odpowiednich do sfinansowania przedsięwzięcia remontowego. Zatem jest on niedostępny dla części uprawnionych, którzy nie są w stanie pozyskać środków nawet w wysokości przysługującej im premii.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w odniesieniu do budynku mieszkalnego albo części budynku mieszkalnego, premia kompensacyjna przysługuje jeden raz. BGK przekazuje premię kompensacyjną po wykorzystaniu kwoty kredytu w wysokości nie niższej niż wysokość przyznanej premii kompensacyjnej lub po poniesieniu przez inwestora wydatków na realizację przedsięwzięcia lub remontu zgodnie z zakresem rzeczowym określonym w dokumentach dołączonych do wniosku o przyznanie premii kompensacyjnej, w wysokości nie niższej niż wysokość przyznanej premii kompensacyjnej. Przeciętą wysokość premii

kompensacyjnej wyniosła w 2018 r. ok. 125,6 tys. zł. Pozyskanie źródła finansowania w wysokości nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych okazuje się jednak zbyt trudne dla części inwestorów uprawnionych do premii kompensacyjnej, stanowiąc dla nich niemożliwą do pokonania barierę w korzystaniu z przysługującego im uprawnienia.

W związku z powyższym projekt zakłada wprowadzenie możliwości wypłaty premii kompensacyjnej w ratach, wraz z postępami przedsięwzięcia remontowego (**art. 19 ust. 4–6**). Rozwiązanie to poprawi dostępność premii kompensacyjnej, gdyż pozwoli na realizację przedsięwzięcia przy istotnie niższym zaangażowaniu środków finansowych. Przykładowo, gdyby inwestor miał możliwość uzyskania wypłaty premii kompensacyjnej w ratach wynoszących co najmniej 25% wysokości tej premii, to posiadając dostęp do źródła finansowania w wysokości np. 30 tys. zł, będzie mógł zrealizować przedsięwzięcie uprawniające do premii kompensacyjnej w wysokości 120 tys. zł, a więc w wysokości, która obecnie wymagałaby dostępu do czterokrotnie większego źródła finansowania.

W konsekwencji wprowadzenia tej zmiany projekt przewiduje dostosowanie treści przepisu **art. 21 ust. 3**, w którym wprost wskazuje się, że BGK potrąca należne mu wynagrodzenie prowizyjne z kwoty pierwszej transzy premii kompensacyjnej przekazywanej inwestorowi.

6. Wprowadzenie innych rozwiązań dostosowujących ustawę do obecnych uwarunkowań prawnych i ekonomicznych oraz eliminujących wątpliwości interpretacyjne

Wśród pozostałych zmian w projekcie, wpływających na prawidłowe funkcjonowanie systemu wsparcia termomodernizacji i remontów, zaproponowano następujące zmiany:

- 1) jednoznacznie określono, że wsparcie publiczne w formie premii termomodernizacyjnej lub premii remontowej może być przekazane pod warunkiem, że na prowadzone działania nie uzyskano wsparcia z innych środków publicznych (rozumianych zarówno jako środki krajowe, jak i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej) (**art. 4**);
- 2) w celu uniknięcia podwójnego finansowania uzależniono przyznanie premii od złożenia przez inwestora składającego wniosek o przyznanie premii oświadczenia, że kredyt na sfinansowanie przedsięwzięcia nie jest przeznaczony na sfinansowanie prac, na które uzyskano wsparcie ze środków publicznych (**art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 14 ust. 1 pkt 2**);
- 3) jednoznacznie określono, że premia termomodernizacyjna ulega proporcjonalnemu obniżeniu w przypadku, gdy w budynku znajdują się inne lokale niż mieszkalne (np. lokale usługowe) (**art. 5 ust. 3**);
- 4) uwzględniono aktualne przepisy dotyczące pomocy publicznej (**art. 9 ust. 3, art. 14 ust. 1 pkt 3**).

W projekcie ustawy zaproponowano również (**art. 2**) wprowadzenie maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa na zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów, z przeznaczeniem na sfinansowanie premii termomodernizacyjnych, remontowych i kompensacyjnych. Warto podkreślić, że zaproponowane limity dotyczą zarówno obecnej działalności tego Funduszu, jak i nowo wprowadzanych zmian zwiększających zakres wydatków na poszczególne rodzaje premii. Organem monitorującym wykorzystanie limitu wydatków jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Z uwagi na spodziewaną kwotę wolnych środków, które powinny pozostać w Funduszu Termomodernizacji i Remontów w 2019 r., nie przewidziano konieczności dokonania dodatkowego zasilenia tego Funduszu w 2020 r.

W ustawie nie wprowadzono dodatkowego mechanizmu korygującego w przypadku przekroczenia limitu wydatków. Obecnie bowiem, zgodnie z **art. 16**, ustawa określa sposób postępowania w przypadku przekroczenia limitów premii.

W projekcie wskazano (**art. 3**), że do spraw w zakresie ubiegania się o przyznanie premii termomodernizacyjnej, remontowej lub kompensacyjnej zastosowanie mają dotychczasowe przepisy. Regulacja ta przesądza, że wszystkie sprawy wszczęte przez złożenie wniosku o przyznanie premii w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie projektowanej ustawy będą prowadzone na obecnie obowiązujących zasadach. Dzień wejścia w życie projektowanej ustawy określono na dzień 1 stycznia 2020 r. (**art. 4**).

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), dlatego też projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej. Ustawa nie wymaga przedstawiania jej organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym, zgodnie z art. 2 ust. 1 *decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. (98/415/WE) w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych* (Dz. Urz. UE L 189 z 03.07.1998, s. 42).

Zgodnie z art. 5 *ustawy dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz § 52 *uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie *Rządowy Proces Legislacyjny*. W procesie legislacyjnym nie zostały wniesione zgłoszenia lobbingsowe.

<p>Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów</p> <p>Organ odpowiedzialny za opracowanie projektu Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju</p> <p>Osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu Artur Soboń – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Zbigniew Bondarczuk – Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju; tel. 22 522-53-23; adres e-mail: Zbigniew.Bondarczuk@miir.gov.pl; Zuzanna Lulińska – Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju; tel. 22 522-51-24; adres e-mail: Zuzanna.Lulinska@miir.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 19.08. 2019 r.</p> <p>Źródło: Narodowy Program Mieszkaniowy</p> <p>Nr w wykazie prac: UD522</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z Narodowym Programem Mieszkaniowym nowelizacja *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, służąca zwiększeniu efektywności interwencji publicznych realizowanych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, jest jednym z instrumentów finansowych realizacji działania priorytetowego „*Wsparcie realizacji przedsięwzięć poprawiających stan techniczny istniejących zasobów mieszkaniowych i warunki zamieszkiwania, w tym jako jeden z aspektów zintegrowanych projektów rewitalizacji, przywracających funkcje mieszkaniowe na obszarach zurbanizowanych i zdegradowanych społecznie*” (działanie H.). Jest to główny instrument przyczyniający się do realizacji celu 3. „*Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej*”.

Warto podkreślić, że działania mające na celu poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych i poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa przyczyniają się równocześnie do realizacji innych priorytetów rządu, takich jak:

- 1) poprawa efektywności energetycznej;
- 2) walka ze zjawiskiem smogu;
- 3) walka z ubóstwem energetycznym.

W wyniku prac dotyczących nowego podejścia do wspierania efektywności energetycznej i walki ze smogiem, w tym w szczególności w budownictwie jednorodzinym, została uchwalona *ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw*, na podstawie której będzie realizowany nowy pilotażowy program termomodernizacji budynków jednorodzinnych należących do osób ubogich energetycznie. Rozwiązanie to uzupełniło system wsparcia termomodernizacji budynków mieszkalnych, którego główne instrumenty przedstawiają poniższe tabele.

BUDYNKI WIELORODZINNE

Nazwa programu	Program Wspierania Termomodernizacji i Remontów
Rodzaj budynku	Budynki wielorodzinne
Źródło finansowania	Fundusz Termomodernizacji i Remontów – obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zasilany z budżetu państwa
Beneficjenci	Osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego, jednostki samorządu terytorialnego, inni właściciele lub zarządcy budynków mieszkalnych
Zasady wsparcia	O wsparcie może ubiegać się podmiot, który planuje przeprowadzić przedsięwzięcie termomodernizacyjne lub remontowe. Wymagane jest przeprowadzenie audytu termomodernizacyjnego lub remontowego, w którym wskazywane są optymalne rozwiązania techniczne i ekonomiczne, co wpływa na efektywność przedsięwzięcia pod względem kosztów oraz przewidywanych oszczędności energetycznych i finansowych.

	<p>Wsparcie na termomodernizację: max. 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego.</p> <p>Wsparcie remontów (dotyczy budynków oddanych do użytkowania przed 1961 r., o wsparcie nie mogą ubiegać się jst): max. 15% kosztów przedsięwzięcia remontowego.</p>
Wielkość środków	W 2018 r. przyznano 1981 premii o łącznej wartości 111 mln zł (efekty dotyczą budynków, w których znajduje się 48 tys. mieszkań)

Nazwa programu	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
Rodzaj budynku	Budynki wielorodzinne
Źródło finansowania	Środki UE
Beneficjenci	Wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe
Zasady wsparcia	<p>Realizacja inwestycji przy wsparciu środków UE podlega zasadom pomocy publicznej określonej w rozporządzeniach UE oraz przepisach krajowych, a wybór przedsięwzięć do dofinansowania dokonywany jest, co do zasady, w ramach konkursów.</p> <p>Środki europejskie w ramach POiŚ przeznaczone na termomodernizację w ramach poddziałania 1.3.2 (Oś priorytetowa I. Zmniejszenie emisyjności gospodarki/Działanie 1.3. Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach/Poddziałanie 1.3.2. Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym) przeznaczone są na finansowanie projektów dotyczących głębokiej, kompleksowej modernizacji energetycznej budynków, obejmującej ocieplenia obiektu oraz wymianę wyposażenia obiektów na energooszczędne. Wsparciem objęte są projekty zwiększające przynajmniej o 25% efektywność energetyczną budynków, natomiast preferowane są te, które zwiększać będą efektywność energetyczną powyżej 60%.</p> <p>W ramach tego poddziałania nie są dofinansowane inwestycje z województwa śląskiego, dla których przeznaczono osobne poddziałanie (1.7.1.).</p>
Wielkość środków	POiŚ 2014–2020, działanie 1.3.2, budżet programu 82 579 771 euro POiŚ 2014–2020, działanie 1.7.1, budżet programu 55 442 232 euro

Nazwa programu	Regionalne programy operacyjne (RPO) na lata 2014–2020
Rodzaj budynku	Budynki wielorodzinne
Źródło finansowania	Środki UE
Beneficjenci	<p>spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, TBS-y, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia oraz jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego</p> <p>Część samorządów ograniczyła krąg przedmiotowy inwestycji dofinansowanych ze środków EFRR do zasobu komunalnego</p>
Zasady wsparcia	<p>Środki UE dostępne na termomodernizację budynków mieszkalnych przeznaczone są na kompleksową, głęboką modernizację energetyczną wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, z preferencją dla działań dążących do uzyskania 60% wskaźnika oszczędności energetycznej. Projekty z zakresu głębokiej, kompleksowej modernizacji energetycznej zwiększające efektywność energetyczną poniżej 25% nie będą kwalifikowały się do dofinansowania w ramach RPO.</p> <p>W zakresie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych większość IZ RPO zdecydowała się na zastosowanie instrumentów finansowych (10 RPO). Wsparcie inwestycji w zakresie termomodernizacji w pozostałych województwach udzielane jest w formie dotacji. Zadania dofinansowane ze środków UE wybierane są w konkursie otwartym organizowanym przez zarządy poszczególnych województw.</p>
Wielkość środków	Do końca 2018 r. w ramach przeprowadzonych naborów wniosków podpisano 286 umów o

dofinansowanie na realizację projektów z zakresu efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, w ramach których zaplanowano zmodernizowanie łącznie 1154 budynków. Wartość dofinansowania UE na lata 2014–2020: 351,8 mln zł

BUDYNKI JEDNORODZINNE

Nazwa programu	Program Czyste Powietrze
Rodzaj budynku	Budynki jednorodzinne
Źródło finansowania	NFOŚiGW
Beneficjenci	Właściciele jednorodzinnych budynków mieszkalnych
Zasady wsparcia	Rodzaje przedsięwzięć objętych wsparciem: Przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie lub uniknięcie niskiej emisji związane z podnoszeniem efektywności energetycznej oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym zostały wydzielone nie więcej niż dwa lokale mieszkalne albo jeden lokal mieszkalny i lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, w szczególności: <ol style="list-style-type: none"> 1) wymiana źródeł ciepła starej generacji niespełniających wymagań określonych w załączniku do <i>rozporządzenia w sprawie wymagań dla kotłów na paliwa stałe</i>; 2) instalacja urządzeń i instalacji spełniających wymagania techniczne określone w załączniku nr 1 do Programu: kotły na paliwa stałe, węzły ciepłownicze, systemy ogrzewania elektrycznego, kotły olejowe, kotły gazowe kondensacyjne, pompy ciepła powietrzne, pompy ciepła odbierające ciepło z gruntu lub wody wraz z przyłączami (jeśli dotyczy); 3) zastosowanie odnawialnych źródeł energii (kolektory słoneczne, mikroinstalacje fotowoltaiczne); 4) wykonanie termomodernizacji budynków jednorodzinnych (wydzielonych lokali mieszkalnych) w zakresie pozostałym niż określone w pkt 1–3.
Wielkość środków	Budżet Programu na lata 2018–2029 wynosi 103 mld zł: <ul style="list-style-type: none"> • w formie bezzwrotnej (dotacje): 63,3 mld zł; • w formie zwrotnej (pożyczki): 39,7 mld zł.

Nazwa programu	Ulga termomodernizacyjna
Rodzaj budynku	Budynki jednorodzinne
Źródło finansowania	-
Beneficjenci	Właściciele budynków jednorodzinnych – podatnicy opodatkowujący swoje dochody według skali podatkowej lub według jednolitej 19% stawki podatku oraz opłacający ryczałt od przychodów ewidencjonowanych (intensywność wsparcia oraz mix środków zwrotnych i bezzwrotnych zależą od dochodów gospodarstwa domowego).
Zasady wsparcia	Ulga pozwala odliczyć od podstawy obliczenia podatku wydatki poniesione w roku podatkowym na materiały budowlane, urządzenia i usługi związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, które zostały wymienione w <i>rozporządzeniu w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych</i> . Ogólna kwota odliczeń nie może przekroczyć 53 tys. zł. W celu zmobilizowania podatników do nierozciągania w czasie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego proponuje się ograniczenie jego realizacji do 3 kolejnych lat.
Wielkość środków	-

Nazwa programu	STOP SMOG
Rodzaj budynku	Budynki jednorodzinne
Źródło finansowania	Fundusz Termomodernizacji i Remontów (zasilenie z opłaty recyklingowej, o której mowa w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi)
Beneficjenci	Jednostki samorządu terytorialnego, które wykorzystają przyznane środki w budynkach osób fizycznych
Zasady wsparcia	<p>Działanie uregulowane w <i>ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów</i> (przepisy o przedsięwzięciach niskoemisyjnych wprowadzone nowelizacją z 2018 r.) przewiduje wsparcie finansowe dla domów jednorodzinnych należących do osób, których nie stać na dobrej jakości kocioł czy też ocieplenie domu w zakresie termomodernizacji budynków i wymiany urządzeń grzewczych. Dofinansowaniem zostaną objęte tzw. przedsięwzięcia niskoemisyjne, czyli wymiana wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania na urządzenia spełniające standardy emisji zanieczyszczeń lub podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej przy jednoczesnej termomodernizacji budynku.</p> <p>Inwestycje te będą mogły być sfinansowane nawet w 100% ze środków publicznych, tj. bez finansowego udziału rodzin ubogich energetycznie. Ustawa zakłada ścisłą współpracę rządu i samorządów w postaci montażu finansowego 70%–30%.</p> <p>Zakres przedsięwzięcia niskoemisyjnego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wymiana lub likwidacja wysokoemisyjnych źródeł ciepła na niskoemisyjne, • termomodernizacja jednorodzinnych budynków mieszkalnych, • podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej. <p>Działanie będzie realizowane w latach 2019–2024 r.</p>
Wielkość środków	Planowane 90 mln zł w 2019 r. i 90 mln zł w 2020 r.

Potrzeba przeprowadzenia proponowanej nowelizacji wynika z oceny skutków funkcjonowania w okresie ostatnich 10 lat zasad udzielania wsparcia na termomodernizację i remonty oraz ich wpływu na poprawę stanu technicznego budynków. Na konieczność tę wskazuje, w szczególności, *Raport z przeglądu funkcjonowania ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w latach 2009–2016*, przygotowany w 2017 r. w d. Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, a także opublikowany w 2019 r. przez Instytut Techniki Budowlanej dokument *BUDOWNICTWO WIELKOPLYTOWE. Raport o stanie technicznym*.

Proponowana nowelizacja odpowiada na następujące problemy:

1. Stan techniczny zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytowej.

Istnieje potrzeba wsparcia działań związanych z poprawą bezpieczeństwa użytkowania budynków wielkopłytowych (budynków wykonanych z prefabrykowanych płyt wielowarstwowych) przy realizacji przedsięwzięć

termomodernizacyjnych. Biorąc pod uwagę długoterminową perspektywę użytkowania budynków wielkopłytowych w Polsce, celowe jest stosowanie w przypadku ocieplania zewnętrznych ścian trójwarstwowych dodatkowego połączenia warstw fakturowej i nośnej, które zabezpieczy trwałość połączenia warstw płyt oraz wyeliminuje ewentualne przyszłe zagrożenia. Potrzeba taka poparta jest badaniami prowadzonymi przez Instytut Techniki Budowlanej w ramach pracy „Ocena bezpieczeństwa i trwałość budynków wykonanych metodami przemysłowymi”.

2. Dostosowanie dotychczasowego instrumentu wsparcia do zmieniających się uwarunkowań prawnych i ekonomicznych.

Należy przeprowadzić korektę zasad udzielania premii termomodernizacyjnej. Wsparcie w formie premii termomodernizacyjnej powinno bowiem sprzyjać działaniom bardziej kompleksowym niż dotychczas i dającym możliwie duże oszczędności energii pierwotnej, w tym poprzez montaż instalacji odnawialnych źródeł energii.

3. Wsparcie samorządów gminnych w przedsięwzięciach termomodernizacyjnych i remontowych.

Należy zaproponować realny instrument wspierający przedsięwzięcia poprawiające stan techniczny komunalnych budynków wielorodzinnych z jednoczesną ich termomodernizacją. W wyniku przeprowadzonej w 2014 r. kontroli gospodarowania najstarszymi zasobami budynków komunalnych Najwyższa Izba Kontroli wskazała jako konieczne wprowadzenie rozwiązań systemowych służących stworzeniu instrumentu finansowego zasilanego środkami z budżetu państwa, wspierającego działania gmin (zarządców) w zakresie kompleksowych remontów i modernizacji najstarszego zasobu komunalnego. Instrument taki miałby służyć poprawie stanu technicznego, bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania w tego rodzaju obiektach. Stały niedobór środków na przeprowadzanie remontów i modernizację budynków powodował bowiem pogarszanie ich stanu technicznego, co w konsekwencji prowadziło do rezygnacji z przeprowadzania remontów i konieczności podejmowania decyzji o ich wyłączeniu z użytkowania, a następnie rozbiórki lub sprzedaży zdekapitalizowanych obiektów z zasobu mieszkaniowego gmin. Jednocześnie relatywnie niski w stosunku do potrzeb poziom wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów sprawiał, że instrument ten nie był wykorzystywany do poprawy stanu technicznego zasobów budynków komunalnych. Należy także wskazać, że występujące w budynkach wielorodzinnych zjawisko ubóstwa energetycznego koncentruje się przede wszystkim w zasobach komunalnych. Poprawa stanu technicznego tych zasobów będzie więc jednocześnie stanowiła ważny wkład w ograniczanie zjawiska ubóstwa energetycznego.

4. Zwiększenie efektów działań wspierających remonty budynków.

Należy rozszerzyć na wszystkich inwestorów zakres podmiotowego wsparcia udzielanego w formie premii remontowej. Obecny zakres podmiotowy nie obejmuje w szczególności jednostek samorządu terytorialnego oraz wspólnot mieszkaniowych z większościami udziałem gminy. W rezultacie występuje nieuzasadnione zróżnicowanie traktowania poszczególnych gestorów zasobów mieszkaniowych.

5. Poprawa dostępności premii kompensacyjnej.

Należy wprowadzić modyfikacje ustawowe mające na celu poprawę dostępności premii kompensacyjnej. Instrument wsparcia w formie premii kompensacyjnej wymaga posiadania środków własnych lub zdolności kredytowej odpowiednich do sfinansowania przedsięwzięcia remontowego. Jest on niedostępny dla części uprawnionych, którzy nie są w stanie pozyskać środków nawet w wysokości przysługującej im premii.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

1. Stan techniczny zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytowej.

Wprowadzenie dodatkowej premii przyznawanej właścicielowi budynku wielkopłytowego z trójwarstwowymi ścianami zewnętrznymi z tytułu wykonania, w związku z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, dodatkowego połączenia warstw fakturowej i nośnej. Premia stanowiłaby zwrot części kosztów wykonania dodatkowego połączenia. Proponuje się, aby dodatkowa premia przysługiwała wyłącznie w przypadku realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, po którym ściany zewnętrzne będą spełniały wymagania minimalne izolacyjności cieplnej, określone w przepisach *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, które będą obowiązywały po 31 grudnia 2020 r. Dzięki temu po zakończeniu termomodernizacji budynki objęte wsparciem w formie dodatkowej premii nie będą wymagały docieplenia ścian zewnętrznych w celu spełnienia kryteriów budynku o niskim zużyciu energii. Dodatkowa premia byłaby przekazywana wraz z premią termomodernizacyjną, po zakończeniu przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, co oznacza, że będzie ona przekazywana do banku kredytującego wraz z premią

termomodernizacyjną, na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Proponowana wysokość premii: 50% kosztów wykonania dodatkowego połączenia warstw fakturowej i nośnej.

Należy podkreślić, że w dostępnych statystykach brak dokładnych danych dotyczących liczby budynków wybudowanych w technologii wielkopłytywowej, ze szczególnym uwzględnieniem budynków mieszkalnych wykonanych w technologii wymagającej wzmocnienia warstwy fakturowej. Szacunki w tym zakresie, bazujące zasadniczo na interpretacji danych statystycznych z okresu PRL-u, wskazują, że budynków mieszkalnych wykonanych w technologii wielkopłytywowej wymagających wzmocnienia warstwy fakturowej jest ok. 50 tys. (MIiR, ITB). Nie dają one jednak odpowiedzi na ewentualne zmiany statystyk wynikających np. z przekształcania tych budynków (np. z użytkowych na mieszkalne) czy wyburzeń tych budynków (co ma jednak miejsce niemal wyłącznie w przypadku budynków z pomieszczeniami niemieszkalnymi).

Należy podkreślić, że zasób ten podlega intensywnej termomodernizacji. Niestety brak jest danych dotyczących zaawansowania prac termomodernizacyjnych w tym zasobie. Zgodnie jednak z eksperymentalnym raportem GUS dotyczącym opracowania metodologii i przeprowadzenia badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych w celu poprawy ich energochłonności oraz oceny potrzeb i planowanych działań w tym kierunku, opublikowanym w 2018 r., obecnie ok. 60% zasobów mieszkaniowych nie wymaga termomodernizacji. Raport nie odnosi się w tym zakresie do zasobów wybudowanych w poszczególnych technologiach (w tym wielopłytywowej). Ekstrapolując jednak dane ogólne na zasób wielkopłytowy, można przyjąć, że na termomodernizację czeka jeszcze ok. 24 tys. budynków zrealizowanych w tej technologii.

Dostępne dane nie pozwalają na stwierdzenie, jaka część właścicieli/zarządców tych budynków realizując w przyszłości prace termomodernizacyjne, sięgnie po dodatkowe wsparcie na zakup i montaż kotew wzmacniających warstwy fakturowe. W celu oszacowania kosztów regulacji przyjęto, że będzie to ok. 50%, tak więc potencjalna skala zasięgu instrumentu obejmuje 12 tys. budynków. Warto jednak zaznaczyć, że ze środków FTiR realizowane jest tylko ok. 1/3 termomodernizacji budynków wielorodzinnych w Polsce, ze względu np. na konieczność zaciągnięcia kredytu. Przy utrzymaniu tego udziału, potencjalny popyt na dodatkową premię powinien dotyczyć ok. 4 tys. budynków.

Założono również, że samo dodatkowe wsparcie nie będzie jednak wystarczającym czynnikiem zachęcającym właścicieli/zarządców budynków do przeprowadzania termomodernizacji, która będzie stanowić większość kosztów planowanych prac. Dlatego liczba premii termomodernizacyjnych ze względu na występowanie tego instrumentu nie ulegnie zmianie. Szacując jednak, że aktualnie ok. 31,8% termomodernizacji przeprowadzanych ze środków FTiR dotyczy budynków wykonanych z płyt trójwarstwowych, liczba budynków objętych rocznie wsparciem w postaci dodatkowej premii na montaż kotew wyniesie przeciętnie 196 budynków (ok. 5% potencjalnego popytu), co pozwoli na rozwiązanie problemu w ciągu ok. 20 lat.

2. Dostosowanie dotychczasowego instrumentu wsparcia do zmieniających się uwarunkowań prawnych, ekonomicznych i środowiskowych.

Korekta zasad udzielania premii termomodernizacyjnej będzie obejmowała w szczególności:

- wprowadzenie dodatkowej premii termomodernizacyjnej z tytułu montażu mikroinstalacji OZE, np. paneli fotowoltaicznych, turbin wiatrowych lub rozwiązań hybrydowych, w celu zachęcenia inwestorów do montażu tych potencjalnie jedynych możliwych do zastosowania w przypadku budynku wielorodzinnego, odnawialnego źródła energii (inne źródła produkujące energię ciepłą są już aktualnie wspierane w ramach programu). Warto zauważyć, że racjonalnie postępujący inwestor planując np. prace termomodernizacyjne powinien łączyć je z innego rodzaju pracami budowlanymi w celu minimalizacji kosztów i uciążliwości dla mieszkańców (np. organizacja placu budowy). Z tego względu można połączyć inwestycję termomodernizacyjną z jednoczesnym montażem mikroinstalacji OZE, które pozwalają na oszczędność energii elektrycznej. Warto przy tej okazji wskazać, że inwestycje takie mogą być powiązane z działaniami mającymi na celu oszczędności energii cieplnej m.in. poprzez: 1) zmniejszenie zapotrzebowania na paliwa, 2) bezpośrednie zasilanie np. kotłów elektrycznych, 3) zasilanie układów elektrycznych sterujących pracą urządzeń grzewczych. Projektowana ustawa wskazuje, że o wsparcie będzie mógł się ubiegać każdy inwestor realizujący inwestycję termomodernizacyjną, co ma na celu zachęcenie do łączenia tego typu działań promujących oszczędność energii w budynkach. W przypadku tego typu realizacji premia termomodernizacyjna wyniesie 21% łącznych kosztów termomodernizacji i zakupu oraz montażu mikroinstalacji OZE. Jednocześnie warto zauważyć, że ponieważ wsparcie – co do zasady – dotyczy budynków wielorodzinnych, mikroinstalacje fotowoltaiczne pozostają w zasadzie jedynym odnawialnym źródłem energii możliwym do montażu np. na dachu lub ścianie budynku. Zastosowanie turbin wiatrowych w budynkach wielorodzinnych w większości przypadków jest niemożliwe z uwagi na brak wolnego terenu, na którym mógłby zostać zainstalowany wiatrak, oraz występujące w budynkach wielorodzinnych ograniczenia techniczne wynikające z ich konstrukcji uniemożliwiające montaż wiatraka;

- rezygnację z przepisu obniżającego minimalny poziom oszczędności energii w przypadku budynków, w których po 1984 r. przeprowadzono modernizację systemu grzewczego, gdyż przepis ten zdezaktualizował się. Obecnie ocenia się, że modernizacja systemu grzewczego powinna być przeprowadzona po około dwudziestoletnim okresie jego użytkowania. Ponadto rezygnację z ustalenia minimalnego progu zmniejszenia zapotrzebowania na energię w budynkach, w których przeprowadzono modernizację systemu grzewczego, uzasadnia konieczność jej przeprowadzenia w taki sposób, aby uwzględniała zapotrzebowanie na energię cieplną istotnie zredukowane w wyniku poprawy charakterystyki energetycznej budynku. Oznacza to, że modernizacja systemu grzewczego powinna być przeprowadzona w trakcie kompleksowej termomodernizacji budynku lub po przeprowadzeniu termomodernizacji obejmującej docieplenie przegród budowlanych oraz wymianę okien i drzwi wejściowych do budynku;
- rezygnację z przepisu ograniczającego wysokość premii termomodernizacyjnej do dwukrotności przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego. Obowiązujący obecnie sposób wyznaczania wysokości premii termomodernizacyjnej stymulował bowiem realizowanie inwestycji o krótszych okresach zwrotu i był odpowiedni w początkowym okresie wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych, promując wzrost zainteresowania termomodernizacją budynków. Przy aktualnych przepisach wskazujących, że kredyt może stanowić max. 80% kosztów przedsięwzięcia, zaś premia może stanowić max. 16% kosztów, optymalnie postępujący inwestor powinien realizować inwestycje o 10-letnim okresie zwrotu. Mógł on osiągnąć wyższe rezultaty pod względem efektywności energetycznej po poniesieniu wyższych kosztów termomodernizacji i wydłużeniu okresu zwrotu z inwestycji, jednak obecna konstrukcja przepisów zniechęcała przed tego typu kompleksowymi i głębokimi realizacjami, gdyż wpływała na obniżenie udziału premii termomodernizacyjnej w kosztach przedsięwzięcia. Przykładowo wysokość premii termomodernizacyjnej przy okresie zwrotu równym 16 lat mogła wynieść max. tylko 10% kosztów przedsięwzięcia.

3. Wsparcie samorządów gminnych w przedsięwzięciach remontowych.

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie nowego instrumentu wsparcia przedsięwzięć remontowych (związanych jednak z termomodernizacją) w formie premii, adresowanego do jednostek samorządu terytorialnego (jst).

Proponuje się, aby wspierane przy pomocy tego instrumentu przedsięwzięcia dotyczyły:

- wyłącznie budynków wielorodzinnych, których jedynym właścicielem jest jst,
- gmin znajdujących się w województwach, które przyjęły uchwały antyśmogowe,
- budynków, w których w ramach wspieranego przedsięwzięcia zostanie zmodernizowany system grzewczy i/lub zostaną podłączone do sieci ciepłowniczej (jeżeli budynek znajduje się na obszarze umożliwiającym takie podłączenie).

Proponuje się, by premia wynosiła 50% całkowitego kosztu przedsięwzięcia. Wysokość premii została określona na podstawie szacowanych ogromnych potrzeb samorządów w odniesieniu do konieczności poprawy stanu technicznego zasobów komunalnych. Proponowana premia jest powiązana z innymi instrumentami wsparcia samorządów w zakresie poprawy stanu mieszkalnictwa, w tym wsparcia gmin w tworzeniu zasobu komunalnego, gdzie wsparcie może wynieść ok. 35–55% kosztów przedsięwzięcia. Taka intensywność wsparcia powinna się przełożyć na wzrost zainteresowania gmin poprawą stanu technicznego zasobów komunalnych. Działanie to będzie również komplementarne do innych działań określonych w Narodowym Programie Mieszkaniowym zarówno finansowych (wspomniane dofinansowanie tworzenia, w tym również przez remont lub adaptację, mieszkań komunalnych i mieszkań dla osób o szczególnych potrzebach mieszkaniowych), jak również regulacyjnych (np. możliwość badania dochodów najemców).

W okresie luty–marzec 2019 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju przeprowadziło badanie dotyczące potrzeb remontowych i termomodernizacyjnych w zasobach mieszkaniowych należących do samorządów gminnych. Ankiety rozesłano do 100 gmin, otrzymano 81 odpowiedzi, z czego do dalszej analizy wybrano 64 odpowiedzi, które pozytywnie zweryfikowano pod względem formalnym i merytorycznym. Zgodnie z Narodowym Spisem Powszechnym z 2011 r. samorządy gminne posiadały w wyłącznej własności 35,6 tys. budynków wielorodzinnych z 255,2 tys. mieszkań. Analizowane ankiety dotyczyły gmin posiadających 11,4 tys. budynków wielorodzinnych, w których znajdowało się łącznie 103,2 tys. mieszkań, więc można przyjąć, że dane objęły ok. 32,0% budynków gminnych i ok. 40,4% mieszkań w tych budynkach, co pozwala na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków. Uzyskane odpowiedzi wskazują, że:

- **14,97% gminnych budynków mieszkalnych nie wymaga remontu,**
- **53,98% gminnych budynków mieszkalnych wymaga częściowego remontu** (obejmującego co najmniej 25% wszystkich podstawowych elementów budowlanych i instalacyjnych poddanych naprawom głównym bądź wymianom),
- **31,05% wymaga remontu kapitalnego** [roboty remontowe mające na celu przywrócenie budynkom pierwotnej lub zbliżonej do pierwotnej wartości technicznej i użytkowej; o zaliczeniu wykonanych remontów do kategorii remontu

kapitalnego decyduje kryterium ilości (co najmniej 60%) wszystkich podstawowych elementów budowlanych i instalacyjnych poddanych naprawom głównym bądź wymianom, których przeprowadzenie wymaga wykwaterowania osób z lokali mieszkalnych (wszystkich bądź niektórych)].

Aktualne dane potwierdzają więc wcześniejsze szacunki Najwyższej Izby Kontroli oraz Instytutu Rozwoju Miast wskazujące, że budynki komunalne są szczególnie zdekapitalizowane i wymagają pilnych prac remontowych, zaś osoby mieszkające w takich budynkach – najczęściej dysponujące niskimi dochodami – mogą być uznane za osoby mieszkające w warunkach substandardowych, co naraża je m.in. na stygmatyzację społeczną. Warto zauważyć, że zasób ten jest często zlokalizowany w potencjalnie atrakcyjnych śródmiejskich, często zabytkowych, dzielnicach miast. Jego remont jest więc ściśle związany z podejmowanymi działaniami rewitalizacyjnymi.

Dodatkowa premia w wysokości 10 pp. byłaby udzielana w przypadku budynków gminnych objętych ochroną konserwatorską. Wynika to z faktu, że przedsięwzięcia termomodernizacyjne lub remontowe w takich budynkach wymagają dodatkowych nakładów związanych z zaleceniami konserwatora. Najczęściej termomodernizacji nie można zrealizować tradycyjnym sposobem i należy zastosować inne, bardziej kosztowne techniki. Z rozmów z przedstawicielami firm budowlanych specjalizujących się w tego typu przedsięwzięciach wynika, że w przypadku prac termomodernizacyjno-remontowych odbywających się pod nadzorem konserwatorskim koszty tych prac są nawet 2-krotnie wyższe, na co składają się zarówno wyższe koszty materiałów budowlanych, konieczność stosowania specyficznych technik, jak i wyższe koszty robocizny, bowiem praca w obiektach zabytkowych wymaga specjalistycznych umiejętności budowlanych.

Biorąc pod uwagę wynikającą z badania MIiR skalę potrzeb remontowych w zasobach komunalnych, po ekstrapolacji ich na całość zasobów gminnych, potencjalna liczba budynków objętych nowym instrumentem wsparcia wynosi ok. 30,2 tys. Zakładając, że problem powinien zostać rozwiązany w ciągu 20 lat, docelowo rocznie powinno się remontować ok. 1510 budynków. Biorąc pod uwagę przeciętną liczbę mieszkań w budynkach gminnych (7,2), oznaczałoby to poprawę warunków mieszkaniowych ok. 10,9 tys. gospodarstw domowych rocznie. W perspektywie do 2030 r. (horyzont Narodowego Programu Mieszkaniowego) warunki mieszkaniowe poprawiłyby się w przypadku 119,6 tys. gospodarstw domowych.

W założeniach dotyczących kosztów tego instrumentu przyjęto jednak, że łącznie w okresie 20 lat o wsparcie wystąpią gminy dysponujące łącznie 50% zasobów komunalnych wymagających prac remontowych. Ograniczeniem mogą być np. limity zadłużenia uniemożliwiające korzystanie z instrumentów wsparcia opartych na kredycie lub brak priorytetowego traktowania spraw mieszkaniowych. Przyjęto ponadto, że liczba gminnych budynków jednorodzinnych objętych ochroną konserwatora zabytków, które potencjalnie mogłyby być przedmiotem przedsięwzięcia remontowego, stanowi 69% liczby gminnych budynków wielorodzinnych, a więc, że odsetek ten jest taki sam jak w przypadku budynków ogółem, zgodnie z Narodowym Spisem Powszechnym z 2011 r.

4. Zwiększenie efektów działań wspierających remonty budynków.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym inwestorem uprawnionym do ubiegania się o premię remontową może być wyłącznie osoba fizyczna, wspólnota mieszkaniowa z większościowym udziałem osób fizycznych, spółdzielnia mieszkaniowa lub towarzystwo budownictwa społecznego. Takie zawężenie zakresu podmiotowego tego instrumentu wynikało z obaw, że w warunkach limitowanej skali wsparcia budżetowego brak będzie możliwości zaspokojenia oczekiwanego popytu. Efektywny popyt na premię remontową okazał się jednak znacznie niższy od prognozowanego. Ponadto popyt ten sukcesywnie spada w ostatnich latach.

Proponowane rozszerzenie na wszystkich inwestorów wsparcia udzielanego w formie premii remontowej na tę samą grupę inwestorów co w przypadku przedsięwzięć termomodernizacyjnych, a więc na właścicieli i zarządców budynków, (z włączeniem jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych jako podmiotów nieposiadających osobowości prawnej), będzie sprzyjało utrzymaniu wzrostu popytu na premię remontową. Usunie to jednocześnie nierównoprawne traktowanie inwestorów, szczególnie widoczne w przypadku wspólnot mieszkaniowych.

5. Poprawa dostępności premii kompensacyjnej.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami w odniesieniu do budynku mieszkalnego albo części budynku mieszkalnego premia kompensacyjna przysługuje jeden raz. BGK przekazuje premię kompensacyjną po wykorzystaniu kwoty kredytu w wysokości nie niższej niż wysokość przyznanej premii kompensacyjnej lub po poniesieniu przez inwestora wydatków na realizację przedsięwzięcia lub remontu zgodnie z zakresem rzeczowym, określonym w dokumentach dołączonych do wniosku o przyznanie premii kompensacyjnej, w wysokości nie niższej niż wysokość przyznanej premii kompensacyjnej. Przeciętna wysokość premii kompensacyjnej wyniosła w 2018 r. ok 125,6 tys. zł. Pozyskanie źródła finansowania w wysokości nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych okazuje się jednak zbyt trudne dla części inwestorów uprawnionych do premii kompensacyjnej, stanowiąc dla nich niemożliwą do pokonania barierę w skorzystaniu z przysługującego im uprawnienia.

Proponowane wprowadzenie możliwości wypłaty premii kompensacyjnej w ratach, wraz z postępami przedsięwzięcia

remontowego, poprawi dostępność premii kompensacyjnej, gdyż pozwoli na realizację przedsięwzięcia przy istotnie niższym zaangażowaniu środków finansowych. Przykładowo, gdyby inwestor miał możliwość uzyskania wypłaty premii kompensacyjnej w ratach wynoszących co najmniej 25% wysokości tej premii, to posiadając dostęp do źródła finansowania w wysokości np. 30 tys. zł, będzie mógł zrealizować przedsięwzięcie uprawniające do premii kompensacyjnej w wysokości 120 tys. zł, a więc w wysokości, która obecnie wymagałaby dostępu do czterokrotnie większego źródła finansowania.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W poniższej analizie uwzględniono w szczególności kraje tworzące Grupę Wyszehradzką jako kraje o stanie zasobów mieszkaniowych zbliżonym do Polski.

Czechy

Program Nowych Zielonych Oszczędności na lata 2014–2020

Program czeskiego Ministerstwa Środowiska, administrowany przez Państwowy Fundusz Środowiskowy i finansowany z dochodów z handlu emisjami. Skierowany jest przede wszystkim do właścicieli oraz osób budujących domy jednorodzinne (zarówno osób fizycznych, jak i prawnych), a także właścicieli domów wielorodzinnych na terenie Pragi. Dotacje dotyczą tylko budynków wybudowanych, i dla których złożono wniosek o pozwolenie na budowę (lub dokonano zgłoszenia z projektem budowlanym) przed 1 lipca 2007 r.

Wsparcie można uzyskać na następujące przedsięwzięcia:

- termomodernizację domów jedno- i wielorodzinnych (izolacja termiczna ścian, dachów i sufitów, wymiana okien i drzwi),
- budowę pasywnych domów jedno- i wielorodzinnych,
- systemy solarne i fotowoltaiczne,
- zielone dachy,
- wykorzystanie ciepła ze ścieków,
- systemy wentylacyjne z możliwością odzyskiwania ciepła (rekuperacja),
- wymianę źródeł ciepła na pompy ciepła, kotły na biomasę.

Wysokość wsparcia zależy od rzeczywistych oszczędności energii, maksymalnie jest to 50% kosztów kwalifikowalnych w przypadku domów jednorodzinnych i 30% w przypadku domów wielorodzinnych.

Rodzaj przedsięwzięcia	Przedsięwzięcia w domach jednorodzinnych	Przedsięwzięcia w domach wielorodzinnych
Termomodernizacja	Maksymalnie 550 tys. CZK (ok. 90 tys. zł) w zależności od przeprowadzonych działań i ich powierzchni.	W zależności od przeprowadzonych działań i ich powierzchni.
Budowa domów pasywnych	Jednorazowa kwota 150, 300 lub 450 tys. CZK, zgodnie z charakterystyką energetyczną budynku (ok. 25, 50 lub 75 tys. zł).	Stała kwota 1 300 CZK/m ² (ok. 220 zł). Maksymalnie 30% całkowitych wydatków kwalifikowalnych i maksymalnie 15% całkowitych wydatków na budowę.
Systemy solarne i fotowoltaiczne	35 lub 50 tys. CZK (ok. 6 lub 8 tys. zł) na termiczne systemy solarne. 35–150 tys. CZK (ok. 6-25 tys. zł) na systemy fotowoltaiczne.	7,5 tys. CZK (ok. 1,3 tys. zł) na mieszkanie na termiczne systemy solarne. 12,5 tys. CZK (ok. 2 tys. zł) na mieszkanie na systemy fotowoltaiczne.
Zielone dachy	500 CZK/m ² (ok. 80 zł)	500 CZK/m ²
Wykorzystanie ciepła ze ścieków	Maksymalnie 15 tys. CZK (ok. 2,5 tys. zł)	Maksymalnie 5 tys. CZK (ok. 800 zł) na mieszkanie.
Systemy wentylacyjne z możliwością odzyskiwania ciepła (rekuperacja)	75 lub 100 tys. CZK (ok. 12,5 lub 17 tys. zł) za instalację sterowanych systemów wentylacyjnych z odzyskiem ciepła.	20–25 tys. CZK (ok. 3,3 do 4 tys. zł) za instalację sterowanych systemów wentylacyjnych z odzyskiem ciepła na mieszkanie.
Wymiana źródeł ciepła na pompy ciepła, kotły na biomasę	25–100 tys. CZK (ok. 4–17 tys. zł) na wymianę nieekologicznego źródła ciepła.	6–25 tys. CZK (ok. 1–4 tys. zł) na wymianę nieekologicznego źródła ciepła.

Właściciele domów jednorodzinnych dodatkowo mogą ubiegać się o premię za połączenie działań termomodernizacyjnych, współfinansowanych w ramach programu, z wymianą kotła na paliwo stałe, dotowanego przez państwo w ramach wcześniej wdrażanych instrumentów. O premię w wysokości 10 lub 20 tys. CZK (ok. 1,7–3,3 tys. zł) można ubiegać się w ciągu 2 lat od otrzymania dotacji na nowy kocioł.

W zależności od realizowanego przedsięwzięcia, beneficjenci mogą otrzymać dofinansowanie na pomoc ekspercką, np. opracowanie ekspertyzy i zapewnienie nadzoru technicznego.

Programy Operacyjne finansowane ze środków UE

Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny

Wsparcie w ramach programu skierowane jest do właścicieli budynków wielorodzinnych, wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych w miejscowościach poza Pragą. Wsparcie uzyskać można na działania związane z termomodernizacją: izolację cieplną, wymianę okien i drzwi lub wymianę źródła ciepła.

Program Operacyjny Praga Biegun Wzrostu

Wsparcie w ramach programu skierowane jest do praskiego samorządu i jego jednostek organizacyjnych. Może zostać wykorzystane m.in. na termomodernizację budynków publicznych m.in. poprzez zwiększenie izolacji termicznej, również za pomocą zieleni wertykalnej i zielonych dachów.

Program Operacyjny Przedsiębiorczość i Innowacje dla Konkurencyjności

Wsparcie z programu skierowane jest do przedsiębiorców na działania związane ze zmniejszeniem energochłonności i zwiększeniem efektywności energetycznej w sektorze biznesowym, w tym m.in. na działania termomodernizacyjne.

Wsparcie udzielane jest w formie dotacji w wysokości 0,3–400 mln CZK (ok. 50 tys. – 67 mln zł), a jego kwotę oblicza się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa:

- małe przedsiębiorstwo (do 49 pracowników) – 50% kosztów kwalifikowanych,
- średnie przedsiębiorstwo (od 50 do 249 pracowników) – 40% kosztów kwalifikowanych,
- duże przedsiębiorstwo (250 pracowników) – 30% kosztów kwalifikowanych.

Program Operacyjny Środowisko

Wsparcie z programu skierowane jest do regionów, gmin i ich stowarzyszeń, publicznych instytucji badawczych, instytucji prawa publicznego, organizacji państwowych, uniwersytetów, szkół i obiektów szkolnych, jednostek organizacyjnych państwa, organizacji pozarządowych, kościołów i związków wyznaniowych oraz dzielnic Pragi. Dofinansowanie uzyskać można na projekty związane z kompleksową lub częściową termomodernizacją budynków publicznych, takie jak:

- izolacja termiczna,
- wymiana lub odnowienie okien i drzwi,
- implementacja rozwiązań budowlanych, mających znaczący wpływ na efektywność energetyczną budynku lub poprawę środowiska wewnętrznego,
- systemy wentylacyjne z możliwością odzyskiwania ciepła,
- wymianę źródeł ciepła po mocy poniżej 5 MW na paliwa stałe na kotły wykorzystujące biomasę, pompy ciepła, piece gazowe,
- systemy solarne do ogrzewania budynku lub wody.

Niemcy

Program Modernizacji Efektywnej Energetycznie

Program obsługiwany jest przez KfW – niemiecki państwowy bank rozwoju. W ramach programu przewidziane są instrumenty wspierające zarówno przedsięwzięcia termomodernizacyjne, budowę nowych domów efektywnych energetycznie, instalację systemów ogniw paliwowych, jak i pomoc nadzoru budowlanego.

W przypadku termomodernizacji oferowana jest pożyczka lub dotacja, przeznaczona dla osób chcących poprawić efektywność energetyczną starszego budynku mieszkalnego lub kupujących dom niedawno poddany termomodernizacji. Finansowaniu podlegają następujące działania:

- izolacja termiczna ścian, dachów i podłóg,
- wymiana okien i drzwi zewnętrznych,
- instalacja lub remont systemu wentylacyjnego,
- wymiana systemu ogrzewania,
- optymalizacja dystrybucji ciepła dla istniejących systemów grzewczych.

Wysokość dofinansowania zależy od standardu Efektywnego Domu KfW, który dany budynek osiągnie po przeprowadzeniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych:

- Efektywny Dom KfW 55, 30% wartości przedsięwzięcia, maksymalnie 30 tys. EUR,
- Efektywny Dom KfW 70, 25% wartości przedsięwzięcia, maksymalnie 25 tys. EUR,
- Efektywny Dom KfW 85, 20% wartości przedsięwzięcia, maksymalnie 20 tys. EUR,
- Efektywny Dom KfW 100, 17,5% wartości przedsięwzięcia, maksymalnie 17,5 tys. EUR,
- Efektywny Dom KfW 115, 15% wartości przedsięwzięcia, maksymalnie 15 tys. EUR,
- Zabytkowy Efektywny Dom KfW, 15% wartości przedsięwzięcia, maksymalnie 15 tys. EUR.

System standaryzacji Efektywnego Domu KfW opiera się na zapotrzebowaniu danego budynku na energię pierwotną, np. Efektywny Dom KfW 55 oznacza, że zapotrzebowanie na energię pierwotną wynosi nie więcej niż 55% zapotrzebowania określonego w EnEV (prawo regulujące kwestie związane z poszanowaniem i oszczędzaniem energii). Spełnienie norm Efektywnego Domu KfW wymaga zazwyczaj intensywnych prac na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynku, na które składa się kilka połączonych działań (izolacja termiczna oraz wymiana drzwi i okien, przy jednoczesnej wymianie systemu ogrzewania). Dopuszczalne są jednak również pojedyncze działania, jeżeli koszty i wysiłek włożony w dane przedsięwzięcie byłyby nieproporcjonalnie wysokie. W takim wypadku dofinansowanie wynosi 10% wartości przedsięwzięcia, maksymalnie 5 tys. EUR.

Dotacja przekazywana jest na konto beneficjenta po zakończeniu przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Możliwe jest również otrzymanie pożyczki na działania termomodernizacyjne w wysokości maksymalnie 100 tys. EUR.

W przypadku instrumentu zwrotnego można otrzymać premię na spłatę pożyczki w wysokości maksymalnie 27,5 tys. EUR (w zależności od wysokości pożyczonych środków). W przypadku pojedynczych działań wysokość pożyczki to maksymalnie 50 tys. EUR.

Wszystkie kwoty dofinansowania dotyczą jednej jednostki mieszkalnej (jednego mieszkania).

W ramach programu wspierane są także:

- systemy ogni w paliwowych, służące zaopatrywaniu budynków mieszkalnych w ciepło i energię elektryczną – dotacja w wysokości maksymalnie 40% kosztów przedsięwzięcia,
- nadzór budowlany nad przedsięwzięciem – dotacja w wysokości 50% kosztów nadzoru, maksymalnie 4 tys. EUR.

Na odrębnych zasadach oferowane jest wsparcie w postaci instrumentów zwrotnych na termomodernizację budynków gminnych (dla samorządów) oraz obiektów komercyjnych (dla przedsiębiorców).

Program Zachęt dla Efektywności Energetycznej (APEE)

Program został zainicjowany w 2016 r. i zastąpił wcześniejsze próby wprowadzenia ulg podatkowych na termomodernizację budynków. Również obsługuje go KfW. W ramach programu można uzyskać wsparcie w postaci dotacji lub niskoprocentowanej pożyczki na modernizację domowych systemów grzewczych i wentylacyjnych. Beneficjenci mogą otrzymać dotację w wysokości 15% wartości przedsięwzięcia, maksymalnie 7,5 tys. EUR dla pakietu grzewczego lub wentylacyjnego.

W ramach pakietu grzewczego możliwe jest finansowanie wydajnych systemów grzewczych, łącznie z wymianą rur i grzejników, co ma stanowić zachętę do zmiany ogrzewania na gazowe lub oparte na odnawialnych źródłach energii.

Od lipca 2017 r., oprócz prywatnych właścicieli mieszkań, z programu mogą korzystać również małe i średnie przedsiębiorstwa. Środki przeznaczone na finansowanie programu to 165 mln EUR rocznie przez 3 lata.

Słowacja

Państwowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa

Fundusz funkcjonuje od 1996 r. i oferuje preferencyjne kredyty na działania termomodernizacyjne w budynkach mieszkalnych wielo- i jednorodzinnych, które mają co najmniej 20 lat. O kredyt mogą się ubiegać wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, osoby fizyczne, będące właścicielami domów, samorządy oraz organizacje non-profit, działające w obszarze mieszkalnictwa (zapewnienie mieszkania, administracja, remonty zasobów mieszkaniowych). Wsparcie można uzyskać na sfinansowanie następujących działań:

- modernizację lub przebudowę części wspólnych budynku wielorodzinnego,
- usunięcie wady technologicznej w budynku wielorodzinnym,
- izolację termiczną ścian zewnętrznych i/lub dachu,
- wymianę drzwi zewnętrznych i okien.

Warunkiem otrzymania wsparcia jest spadek zapotrzebowania budynku na energię cieplną o 20%.

Od 2013 r. Fundusz zajmuje się również wdrażaniem instrumentów finansowych w ramach inicjatywy JESSICA.

Wsparcie rządowe

Problematyka mieszkalnictwa mieści się we właściwości słowackiego Ministerstwa Transportu i Budownictwa.

W zakresie termomodernizacji oferowane są następujące formy wsparcia:

Program rozwoju mieszkalnictwa

W ramach programu oferowane są m.in. dotacje bezpośrednio przeznaczone na wyeliminowanie wad technologicznych w budynkach wielorodzinnych.

Program wsparcia termomodernizacji domów jednorodzinnych

Program funkcjonuje od 2016 r., a w ramach wsparcia możliwe jest uzyskanie bezpośredniej dotacji na pokrycie kosztów związanych z termomodernizacją domu jednorodzinnego. Do kosztów kwalifikowalnych zaliczane są wydatki poniesione na:

- izolację termiczną ścian zewnętrznych i wewnętrznych, oddzielających pomieszczenia ogrzewane i nieogrzewane, oraz dachu,
- wymianę drzwi zewnętrznych i okien,

- modernizację systemu grzewczego, w tym zmianę źródła ciepła.

Aby otrzymać dotację, budynek po termomodernizacji musi spełniać słowackie standardy techniczne, użyte materiały izolacyjne muszą spełniać parametry deklarowane przez producenta, a prace budowlane powinny być wykonane przez licencjonowanych wykonawców, certyfikowanych przez akredytowaną jednostkę kontrolującą.

Maksymalna wartość dofinansowania to 40% kosztów przedsięwzięcia, jednak nie więcej niż 8 tys. EUR. Wysokość dotacji zależy od rodzaju wykonanych prac, ich powierzchni i zgodności współczynnika przenikania ciepła ze słowacką normą techniczną oraz wielkości zapotrzebowania na ogrzewanie równej lub niższej od znormalizowanego zapotrzebowania na ciepło w zależności od współczynnika, zgodnie ze słowacką normą techniczną. Możliwe jest także otrzymanie dodatku na pokrycie kosztów opracowania dokumentacji projektowej, w tym oceny energetycznej, w wysokości do 800 EUR.

Wnioskodawcą może być osoba fizyczna, która mieszka w Republice Słowackiej i jest właścicielem domu, który:

- był użytkowany przez co najmniej 10 lat przed termomodernizacją,
- ma łączną powierzchnię nie większą niż 150 m² – w przypadku domu jednokondygnacyjnego, i 300 m² – w przypadku domu kilkukondygnacyjnego,
- znajduje się na terenie Słowacji,
- jest użytkowany wyłącznie w celach mieszkaniowych,
- nie był przedmiotem termomodernizacji, finansowanej ze wsparciem Państwowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

SlovSEFF

SlovSEFF stanowi skrót od Slovak Sustainable Energy Financing Facility, czyli Słowackiego Instrumentu Finansowania Zrównoważonej Energii. Został on zainicjowany przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBRD) w 2007 r. Obecnie trwa III edycja SlovSEFF. Za finansowanie odpowiada EBRD (we współpracy ze słowackim Ministerstwem Środowiska i hiszpańskim Ministerstwem Rolnictwa, Żywności i Środowiska), który zapewnia linię kredytową w wysokości do 100 mln EUR dla słowackich banków komercyjnych. Beneficjenci mogą ubiegać się o kredyt na sfinansowanie przedsięwzięcia w ramach jednego z trzech głównych obszarów:

- energia ze źródeł odnawialnych,
- efektywność energetyczna w sektorze przemysłowym,
- efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym.

W przypadku sektora mieszkaniowego finansowane mogą być projekty obejmujące kompleksową termomodernizację bloków mieszkalnych, na którą składa się poprawa izolacji termicznej ścian zewnętrznych, dachów i piwnic, oraz inne działania, w tym:

- założenie wydajnej wentylacji z możliwością odzyskiwania ciepła,
- miejskie systemy energii odnawialnej, takie jak: panele słoneczne, pompy ciepła, panele fotowoltaiczne, kotły na biomasę, ogrzewanie geotermalne i turbiny wiatrowe,
- wymiana kotłów, mikrokogeneracja,
- mierniki ciepła,
- zmiana systemów grzewczych na bardziej zrównoważone,
- indywidualne systemy pomiaru zużycia ciepła,
- wymiana okien na energooszczędne (we wszystkich mieszkaniach budynku),
- wymiana grzejników i innych urządzeń grzewczych,
- izolacja sieci dystrybucji ciepła (w tym ciepłej wody).

Warunek stanowi osiągnięcie minimalnego poziomu oszczędności zapotrzebowania na energię w wysokości 30%, biorąc pod uwagę stan przed i po termomodernizacji. Osiągnięcie tego poziomu oszczędności energii uprawnia do otrzymania premii motywacyjnej w wysokości 10% wartości kredytu. Jeżeli różnica w zapotrzebowaniu na energię wyniesie powyżej 40%, wysokość premii motywacyjnej wzrasta do 15% wartości kredytu. Premie motywacyjne finansowane są ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień do emisji przez Słowację Hiszpanii.

MunSEFF

Program MunSEFF, podobnie jak SlovSEFF, finansowany jest przez EBRD, ale jego główny cel stanowi wsparcie samorządów w poprawie efektywności energetycznej. Do tej pory odbyły się dwie edycje programu. Beneficjenci mogli ubiegać się o kredyt na sfinansowanie przedsięwzięcia w ramach jednego z trzech głównych obszarów:

- efektywność energetyczna infrastruktury komunalnej,
- efektywność energetyczna budynków komunalnych, w tym mieszkalnych,
- energia odnawialna w infrastrukturze i/lub budynkach komunalnych.

W II edycji programu zapewniono linię kredytową w wysokości do 90 mln EUR dla słowackich banków komercyjnych, pośredniczących w finansowaniu projektów. Maksymalna wielkość projektu została określona na poziomie 5 mln EUR. Z kredytu na realizację projektu mogły skorzystać:

- gminy,
- wspólnoty mieszkaniowe,

- publiczne lub prywatne firmy świadczące usługi komunalne,
- publiczne przedsiębiorstwa usług energetycznych (ESCO), wdrażające inwestycje w efektywność energetyczną we współpracy z jedną lub kilkoma gminami.

W przypadku realizacji przedsięwzięcia w ramach obszaru „efektywność energetyczna budynków komunalnych, w tym mieszkalnych” kredytowaniem mogły zostać objęte następujące działania:

- wymiana kotłów, stacji wymienników ciepła, systemów chłodzenia ewaporacyjnego;
- modernizacja systemu grzewczego, w tym instalacja pomp ciepła,
- wymiana okien,
- izolacja termiczna ścian zewnętrznych,
- energooszczędne oświetlenie,
- instalacje solarne.

Programy Operacyjne finansowane ze środków UE

Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny

Wsparcie z programu skierowane jest do gmin, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych oraz właścicieli budynków niemieszkalnych. Przeznaczone jest na poprawę termicznych i technicznych właściwości budynków mieszkalnych (poprzez izolację ścian zewnętrznych i dachów oraz wymianę okien), modernizację systemów ogrzewania, zmianę oświetlenia na bardziej energooszczędne, wymianę energochłonnych wind oraz wyeliminowanie wad technologicznych w izolacji budynków mieszkalnych.

Węgry

Programy termomodernizacji budynków mieszkalnych z tzw. „wielkiej płyty”

Programy zostały zainicjowane w latach 2008 i 2009 i mają na celu poprawę efektywności energetycznej bloków z tzw. „wielkiej płyty”, a także innych budynków mieszkalnych (przede wszystkim domów jednorodzinnych wybudowanych w latach 1946–1980). W rezultacie działania programów do 2015 r. termomodernizacji poddanych zostało 35% budynków z tzw. „wielkiej płyty”, zamieszkiwanych przez ok. 330 tys. gospodarstw domowych.

Podprogram „Budynki mieszkalne z wielkiej płyty”

Przedsięwzięciom termomodernizacyjnym w ramach programu poddawane były budynki podłączone do miejskiej sieci grzewczej. Dotację można było otrzymać na:

- modernizację lub wymianę okien i drzwi,
- docieplenie budynku,
- wymianę instalacji grzewczych i wentylacyjnych,
- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii,
- wykorzystanie energii słonecznej.

Podprogram „Nasz dom”

Przedsięwzięciom termomodernizacyjnym w ramach programu poddawane były budynki niepodłączone do miejskiej sieci grzewczej, ogrzewane indywidualnie. Dotację można było otrzymać na:

- modernizację lub wymianę okien i drzwi,
- docieplenie budynku,
- wymianę kotłów,
- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (instalacja pomp ciepła, paneli solarnych).

Nowy program pożyczek mieszkaniowych

Nowy program, obsługiwany przez Węgierski Bank Rozwoju (MFB), został zaprezentowany w kwietniu 2017 r. i przeznaczony jest dla właścicieli domów jednorodzinnych, wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych, mających trudności ze sfinansowaniem inwestycji poprawiających efektywność energetyczną zamieszkiwanych przez nich budynków. Nieoprocentowana pożyczka może zostać wykorzystana w celu realizacji następujących przedsięwzięć:

- docieplenie budynku,
- modernizacja systemów grzewczych i chłodzących,
- zmiana sposobu ogrzewania na wykorzystujący energię ze źródeł odnawialnych (pompy ciepła, panele słoneczne itp.).

Środki na udzielanie pożyczek pochodzą z funduszy UE i ulokowane są w dwóch programach operacyjnych: Rozwój i Innowacje (339 mln EUR) oraz Konkurencyjne Środki Węgry (30 mln EUR).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Gminy	2477	MSWiA	1) Poprawa atrakcyjności instrumentu wsparcia termomodernizacji i remontów mieszkaniowych

			<p>zasobów komunalnych stymulująca szersze zainteresowanie gmin realizacją tego typu inwestycji.</p> <p>2) Możliwość zaciągnięcia zobowiązań na realizację inwestycji termomodernizacyjnych/remontowych bez ryzyka przekroczenia limitów zobowiązań budżetowych.</p> <p>3) Obniżenie kosztów utrzymania zasobów komunalnych, w szczególności kosztów ogrzewania.</p>
Właściciele/zarządcy zasobów mieszkaniowych	<p>Wspólnoty mieszkaniowe – ok. 162 tys.</p> <p>Spółdzielnie mieszkaniowe – 2249</p> <p>Towarzystwa budownictwa społecznego – 242</p> <p>Inni – brak danych</p>	GUS, MiIR	<p>1) Poprawa atrakcyjności instrumentu wsparcia termomodernizacji i remontów.</p> <p>2) Umożliwienie ubiegania się o premię remontową gestorów zasobów mieszkaniowych dotychczas wyłączonych z katalogu beneficjentów (np. wspólnoty mieszkaniowe z większościowym udziałem gminy).</p> <p>3) Możliwość ubiegania się o dodatkowe wsparcie w związku z realizacją działań mających na celu poprawę standardu budynków zrealizowanych w technologii wielkopłytywowej.</p>
Gospodarstwa domowe	<p>Docelowo ok. 30 tys. rocznie – biorąc pod uwagę planowany wzrost liczby inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych, przy założeniu, że w przeciętnym budynku znajduje się ok. 25 mieszkań.</p>	Szacunek MiIR	<p>1) Poprawa warunków zamieszkania po realizacji przedsięwzięcia remontowego.</p> <p>2) Obniżenie opłat z tytułu ogrzewania, w związku z przeprowadzoną termomodernizacją.</p>
Bank Gospodarstwa Krajowego	1		Zwiększenie liczby obsługiwanych wniosków o udzielenie premii termomodernizacyjnej lub remontowej.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Konsultacje zostały przeprowadzone wśród pomiotów uczestniczących w systemie wspierania termomodernizacji i remontów, m.in. banków, organizacji specjalizujących się w problematyce efektywności energetycznej w budownictwie, przedstawicielstw samorządów gminnych:

1. Bank Gospodarstwa Krajowego;
2. Związek Banków Polskich;
3. Unia Metropolii Polskich;

4. Związek Miast Polskich;
5. Związek Powiatów Polskich;
6. Unia Miasteczek Polskich;
7. Instytut Rozwoju Miast i Regionów;
8. Instytut Techniki Budowlanej;
9. Polska Izba Inżynierów Budownictwa;
10. Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej;
11. Instytut Ekonomii Środowiska;
12. Instytut na rzecz Ekorozwoju;
13. Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.;
14. Narodowa Agencja Poszanowania Energii;
15. Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP;
16. Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce;
17. Polska Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego;
18. Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy;
19. Stowarzyszenie Tebeesów Polski Południowej i Zachodniej;
20. Stowarzyszenie Certyfikatorów i Audytorów Energetycznych;
21. Związek Pracodawców-Producentów Materiałów Dla Budownictwa;
22. Stowarzyszenie Producentów Styropianu;
23. MIWO Stowarzyszenie Producentów Wełny Mineralnej: Szklanej i Skalnej;
24. Polskie Okna i Drzwi, Związek Producentów, Dostawców i Dystrybutorów;
25. Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki;
26. Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości na Wynajem „Mieszkaniecchnik”;
27. Polska Federacja Zarządców Nieruchomości;
28. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości;
29. Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości;
30. Krajowa Izba Gospodarcza, Komitet ds. Nieruchomości;
31. Krajowa Izba Gospodarki Nieruchomościami;
32. Krajowe Stowarzyszenie Profesjonalistów Rynku Nieruchomości;
33. Ogólnopolska Izba Gospodarki Nieruchomościami;
34. Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości;
35. Polska Federacja Rynku Nieruchomości;
36. Polska Federacja Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych;
37. Polska Federacja Zarządców Nieruchomości;
38. Polska Konfederacja Rynku Nieruchomości;
39. Polskie Stowarzyszenie Doradców Rynku Nieruchomości;
40. Polski Związek Firm Deweloperskich;
41. Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa;
42. Izba Projektowania Budowlanego;
43. Związek Zawodowy Budowlani;
44. Polski Związek Pracodawców Budownictwa;
45. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Projekt został skierowany do konsultacji na 21 dni. W ramach konsultacji uwagi zgłosiły:

1. Polski Związek Pracodawców Budownictwa;
2. Instytut Techniki Budowlanej;
3. Związek Banków Polskich;
4. Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP;
5. Bank Gospodarstwa Krajowego.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

Skutki uwzględniające prognozowany wzrost CPI (2,5% rocznie)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wydatki ogółem	0	115	168	225	230	237	241	249	254	261	267	2247
budżet państwa	0	115	168	225	230	237	241	249	254	261	267	2247
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo ogółem	-0	-115	-168	-225	-230	-237	-241	-249	-254	-261	-267	-2247
budżet państwa	-0	-115	-168	-225	-230	-237	-241	-249	-254	-261	-267	-2247
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Źródła finansowania	<p>Fundusz Termomodernizacji i Remontów jest ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusz ten jest zasilany środkami budżetu państwa oraz wypracowanym zyskiem pochodzącym z lokowania wolnych środków. Ze względu na fakt, że niewykorzystane środki tego Funduszu w danym roku pozostają na jego koncie i mogą finansować działania w kolejnych latach, faktyczne zapotrzebowanie na środki budżetowe może być niższe od wskazanego w tabeli powyżej. Np. na dzień 30 czerwca 2019 r., Fundusz ten dysponował kwotą ok. 180 mln zł, co pozwala sfinansować cały popyt na premie w 2019 r. i dodatkowo część popytu z 2020 r. Dodatkowe przesunięcia środków do tego Funduszu, możliwe w 2019 r. w ramach 18. części budżetowej, powodują, że na 2020 r. nie jest potrzebne zasilenie tego Funduszu. Działania realizowane w 2020 r. zostaną w całości sfinansowane z wolnych środków Funduszu pozostałych po 2019 r.</p>
---------------------	--

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Skutki finansowe nowelizacji uwzględniają najważniejsze zaproponowane zmiany:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie dodatkowego instrumentu dedykowanego właścicielom budynków wielkopłytowych z trójwarstwowymi ścianami zewnętrznymi z tytułu wykonania, w związku z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, dodatkowego połączenia warstw fakturowej i nośnej. Założono, że z dodatkowego wsparcia skorzysta 50% uprawnionych realizujących inwestycje termomodernizacyjne w budynkach wielkopłytowych (wobec braku innych racjonalnych przesłanek, założone 50% umożliwia minimalizację ewentualnego błędu oszacowania). Osiągnięty rezultat jest wynikiem przyjęcia następujących założeń: udział w premiach termomodernizacyjnych budynków trójwarstwowych – 31,8%, koszt montażu kotew – 42% kosztu termomodernizacji (szacunki ITB), a więc przeciętnie 168 tys. zł (= 400 tys. x 42%), zaś liczba budynków (rocznie) z dodatkową premią wynosi przeciętnie 196 (= 1233 premii x 31,8% x 50%). 2. Wprowadzenie atrakcyjnej wysokości wsparcia dla samorządów gminnych na remonty zasobów komunalnych. Założono, że aktualne potrzeby w tym zakresie zostaną zrealizowane w ciągu 20 lat. Do remontu kwalifikuje się ok. 85% zasobów (30,2 tys. budynków). Potencjalny, przeciętny popyt wynosi więc rocznie 1510 budynków. Założono, że ze względu na fakt, że do uzyskania wsparcia potrzebne jest zaciągnięcie zobowiązania, które wpływa m.in. na ustawowe limity zadłużenia samorządów, popyt efektywny będzie wynosił 50% popytu potencjalnego, tj. 755 budynków rocznie. Przeciętna wartość przedsięwzięcia remontowego – 335 tys. zł, wysokość premii remontowej – 167,5 tys. zł (50% x 335). Przeciętnie, w przypadku 521 spośród tych 755 budynków (zgodnie z pkt 4), podlegających ochronie konserwatora zabytków, przeciętna wartość przedsięwzięcia remontowego będzie jednak wyższa i wyniesie 400 tys. zł, a wysokość premii – 200 tys. zł. 3. Rozszerzenie katalogu beneficjentów premii remontowej, które obejmie głównie wspólnoty mieszkaniowe z większościowym udziałem samorządów gminnych. Na podstawie danych uzyskanych w ankiecie przesłanej do samorządów gminnych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju dotyczącej mieszkań we wspólnotach mieszkaniowych, oszacowano wzrost popytu na premie remontowe o 32% (187 dodatkowych premii rocznie). 4. Wprowadzenie dodatkowej premii dla gmin realizujących przedsięwzięcia remontowe w budynkach podlegających ochronie konserwatora zabytków. Założono, wobec braku innych oficjalnych danych, że dotyczy to budynków gminnych wybudowanych przed 1944 r. – ok. 69% zasobów gminnych, co należy traktować jako pewne przybliżenie,
--	---

w praktyce bowiem nie wszystkie budynki z tego okresu zostały uznane jako zabytkowe. Z drugiej strony coraz częściej do rejestru zabytków trafiają budynki i całe dzielnice powstałe po 1945 r., np. wybudowane w stylu socrealistycznym. W efekcie, spośród 755 budynków rocznie, w których gminy będą realizowały przedsięwzięcia remontowe, 521 będzie objętych ochroną. Założono ponadto, że przeciętny koszt takich przedsięwzięć będzie równy średniemu kosztowi przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (400 tys. zł), gdyż dotyczą one budynków najstarszych, o bardzo niskiej efektywności energetycznej, co będzie generowało odpowiednio wyższe wydatki.

5. Wprowadzenie dodatkowej premii dla inwestorów realizujących przy okazji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego montaż mikroinstalacji OZE. Założono, że z dodatkowego wsparcia skorzysta 10% beneficjentów premii termomodernizacyjnej, tj. przeciętnie 123 inwestorów rocznie. W praktyce jednak wysokość popytu na te środki jest aktualnie niemożliwa do precyzyjnego określenia. Inwestorzy ci uzyskają średnio premię termomodernizacyjną wyższą o 5 p.p. (=21-16), a więc wyższą o 20 tys. zł (=400 tys. x/ 5%).
6. Zmiana zasad naliczania premii termomodernizacyjnej, przez rezygnację z warunku, że premia nie może przekroczyć 2-krotności oszczędności w kosztach ogrzewania. Spowoduje to realne podwyższenie premii termomodernizacyjnej o 3,4 p.p. (z 12,6% do 16% kosztów inwestycji), a więc o 14 tys. zł.

Podstawą obliczeń były dane dotyczące efektów Funduszu Termomodernizacji i Remontów w 2018 r. Zdecydowano się przyjąć ten rok, gdyż uwidoczniły się w nim tendencje, które będą wpływać na działania termomodernizacyjne w kolejnych latach, tj. np. wzrost kosztów materiałów budowlanych, wzrost kosztów robocizny, problemy ze znalezieniem wykonawców prac termomodernizacyjnych (ze względu na wysoki popyt na usługi budowlano-montażowe), przesunięcie popytu w stronę coraz mniejszych budynków należących do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Z tego punktu widzenia przyjęcie jako podstawy odniesienia danych np. z kilku poprzednich lat, mogłoby wpłynąć negatywnie na poprawność prognozy.

Premie z Funduszu Termomodernizacji i Remontów przyznane w 2018 r.

	2018			
	T*	R**	K***	Razem
Liczba premii	1233	584	164	1981
Liczba lokali mieszkalnych	37 698	8613	1 988	48 299
Wartość premii (mln zł)	62,3	27,7	20,6	110,7
Przeciętna wartość premii (tys. zł)	50,5	47,4	125,6	55,9
Wartość przedsięwzięć (mln zł)	494,1	195,8	22,9	712,8
Przeciętna wartość przedsięwzięcia (tys. zł)	400,7	335,3	139,9	359,8
Udział premii w wartości przedsięwzięcia (%)	12,6	14,1	89,8	15,5

* Premia termomodernizacyjna, ** Premia remontowa, *** Premia kompensacyjna

Na podstawie tych danych i przyjętych założeń oszacowano koszty wprowadzenia rozwiązań proponowanych w nowelizacji w roku „zerowym (2019 r.), zwane dalej kosztami docelowymi.

Szacunkowe koszty docelowe

Rozwiązanie	koszty docelowe w mln zł
Instrument dla budynków wielkopłytowych	16,5
Instrument dla samorządów gminnych	143,4
Beneficjenci premii remontowej	8,9
Budynki zabytkowe	20,8
Mikroinstalacje OZE	2,5

Zmiana sposobu obliczania premii termomodernizacyjnej	16,6
RAZEM	208,7

Dla kolejnych lat szacunkowa wysokość wydatków budżetowych została skorygowana o prognozowany wskaźnik CPI, zgodnie z *Wytocznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw*, zaktualizowanymi przez Ministerstwo Finansów w październiku 2018 r.

Ponadto w nawiązaniu do doświadczeń w realizacji nowych programów mieszkaniowych wskazujących, że popyt na środki w pierwszych latach jest mniejszy od popytu szacowanego, założono, że dla nowych działań (działania 1-5 z powyższego wyliczenia) popyt na środki w 2020 r. będzie wynosił 50% popytu docelowego, zaś w 2021 r. – 75% popytu docelowego.

W rezultacie uzyskano następujące oszacowania kosztów wprowadzenia rozwiązań proponowanych w nowelizacji w pierwszych trzech latach ich obowiązywania (2020–2022):

Szacunkowe wydatki budżetowe w latach 2020–2022 wynikające z wprowadzonych rozwiązań

Rozwiązanie	Wydatki budżetowe w mln zł		
	2020	2021	2022
Instrument dla budynków wielkopłytowych	8	13	18
Instrument dla samorządów gminnych	73	113	154
Beneficjenci premii remontowej	5	7	10
Budynki zabytkowe	11	16	22
Mikroinstalacje OZE	1	2	3
Zmiana sposobu obliczania premii termomodernizacyjnej	17	17	18
Razem	115*	168	225

*Planowane wydatki zostaną pokryte w z wolnych środków FTiR pozostałych po 2019 r. W 2020 r. nie przewiduje się dodatkowego zasilenia Funduszu środkami budżetowymi.

Warto podkreślić, że dane dotyczące wykorzystania środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów w 2018 r. mogą służyć jako scenariusz bazowy. Inwestycje termomodernizacyjne i remontowe byłyby nadal prowadzone w dotychczasowej grupie głównych beneficjentów (spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe), ale w coraz mniejszej skali. Niniejsza nowelizacja spowoduje docelowo:

1. Wzrost od 2022 r. liczby udzielanych premii remontowych o 1697 rocznie (wzrost o 290,6%), z czego 1510 w wyniku nowej premii dla gmin i 187 w wyniku rozszerzenia beneficjentów premii remontowej o wspólnoty mieszkaniowe z większościowym udziałem gmin.
2. Zachęcenie gmin do realizacji remontów własnych zasobów mieszkaniowych, włączenie ich do grupy głównych beneficjentów programu.
3. Poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa, przede wszystkim w zasobach gminnych (spadek liczby gospodarstw domowych mieszkających w warunkach substandardowych o ok. 60 tys. do 2030 r.).
4. Zwiększenie efektywności realizowanych inwestycji termomodernizacyjnych, poprzez łączenie ich z innymi inwestycjami mającymi na celu oszczędność energii elektrycznej (OZE) lub poprawę stanu technicznego budynku (kotwy wzmacniające w budynkach wielkopłytowych).
5. Oszczędność zużycia energii i zapotrzebowania na paliwo. Zgodnie z przepisami ustawy w przypadku ocieplenia budynku wielorodzinnego inwestycja termomodernizacyjna powinna generować przynajmniej 25% zmniejszenia zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej. W przypadku remontów, zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię dostarczaną do budynku

	<p>wielorodzinnego na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej powinna wynieść co najmniej 10%. Warto zauważyć, że oszczędność w zużyciu energii przekłada się bezpośrednio na poprawę sytuacji finansowej lokatorów, szczególnie w przypadku lokatorów zasobów komunalnych, którzy bezpośrednio nie ponoszą (w przeciwieństwie do członków spółdzielni i wspólnot) kosztów remontu.</p> <p>6. W 2018 r. funkcjonowanie programu wsparcia termomodernizacji i remontów wygenerowało oszczędność w zapotrzebowaniu na paliwa równą 611,1 GJ/rok. Wzrost efektów działania programu powinien odpowiednio zwiększyć te efekty w kolejnych latach.</p> <p>Warto także podkreślić, że w projekcie ustawy zaproponowano przepis dotyczący maksymalnych limitów środków z budżetu państwa przeznaczonych na zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów w związku z wypłatą premii termomodernizacyjnych, remontowych i kompensacyjnych. Założony limit obejmuje oszacowane wydatki budżetowe spowodowane niniejszą nowelizacją oraz dotychczasowe wydatki na realizację programu przed nowelizacją, które nadal będą ponoszone. Wydatki wynikające z aktualnych regulacji oszacowano na kwotę 100 mln zł rocznie w 2019 r. Wprawdzie w 2018 r. z Funduszu przyznano premie w wysokości 110,7 mln zł, jednak można zaobserwować tendencję spadkową dotyczącą popytu na premie. Dlatego do limitów określonych w ustawie, wyznaczanych na 10 lat, przyjęto niższą wartość i założono dodatkowo, że ta tendencja spadkowa utrzyma się w kolejnych latach.</p> <p>W przypadku przekroczenia limitu środków, zgodnie z aktualnymi regulacjami (art. 16 ustawy), BGK ogłasza informację o braku wolnych środków Funduszu, a banki wstrzymują przyjmowanie wniosków. Złożone wnioski są pozostawiane bez rozpatrzenia i są rozpatrywane w pierwszej kolejności po uzyskaniu wolnych środków Funduszu.</p>
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa w tym BGK	-	0,16	0,64	0,97	1,27	1,44	11,12
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Możliwość ubiegania się o zlecenia od gestorów mieszkaniowych na wykonanie prac termomodernizacyjnych i remontowych.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Zwiększenie standardu zamieszkania. Obniżenie opłat za energię cieplną lub zwiększenie komfortu cieplnego. Może to pozytywnie wpłynąć w szczególności na sytuację osób niepełnosprawnych i starszych, zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć realizowanych w zasobach komunalnych. W przypadku osób niepełnosprawnych można założyć, że część przedsięwzięć remontowych obejmie również prace mające na celu poprawę fizycznej dostępności budynków i lokali. W przypadku osób starszych szczególnie zauważalny powinien być efekt obniżenia kosztów utrzymania lokali, przede wszystkim kosztów ocieplenia i podgrzania ciepłej wody.						
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		<p>Głównym beneficjentem programu termomodernizacji i remontów są wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie mieszkaniowe, do których obecnie trafia wsparcie z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Proponowana nowelizacja rozszerzy tę grupę o samorządy gminne, w związku z remontami zasobów komunalnych.</p> <p>Nowelizacja nie wpłynie na jakościową zmianę zadań realizowanych przez BGK w ramach Funduszu</p>						

	Termomodernizacji i Remontów. Zwiększeniu ulegnie natomiast liczba obsługiwanych wniosków o udzielenie premii termomodernizacyjnej lub premii remontowej. Jednocześnie wzrosną jednak przychody banku z tytułu opłacanej przez inwestorów prowizji, stanowiącej 0,6% kwoty przyznanej premii.
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

X nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz: Zostanie utrzymana dotychczasowa procedura ubiegania się o poszczególne rodzaje premii.

9. Wpływ na rynek pracy

Zwiększenie wsparcia na realizację termomodernizacji i remontów zasobów mieszkaniowych będzie miało pozytywny wpływ na rynek pracy poprzez stworzenie warunków do rozwoju działalności w branży producentów materiałów budowlanych oraz w budownictwie. Ze względu na specyfikę prac termomodernizacyjnych i remontowych dodatkowe zamówienia powinny trafić do sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, które nie uczestniczą w realizacji np. dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne <input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input checked="" type="checkbox"/> zdrowie
--	--	--

Omówienie wpływu	<p>Środowisko naturalne Wprowadzane zmiany będą miały wpływ na zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze gospodarstw domowych. Zmniejszenie zużycia energii cieplnej będzie prowadzić do zmniejszenia zapotrzebowania na paliwa kopalne. Priorytet dla wymiany/modernizacji źródeł ciepła lub podłączania do scentralizowanych sieci ciepłowniczych dodatkowo będzie miał pozytywny wpływ na ilość generowanych do atmosfery zanieczyszczeń i ograniczenie zjawiska smogu.</p> <p>Sytuacja i rozwój regionalny Projektowane rozwiązania przyczynią się do poprawy warunków mieszkaniowych społeczności lokalnych. Zapewnią również rozszerzenie portfela zamówień lokalnych firm budowlanych.</p> <p>Zdrowie Gospodarstwa domowe zamieszkujące w budynkach poddanych termomodernizacji będą mogły zwiększyć swój komfort cieplny, co ma pozytywny wpływ na zdrowie, szczególnie w okresie grzewczym. Pozytywny wpływ na zdrowie ogółu mieszkańców danego obszaru będzie miało ponadto ograniczenie zjawiska smogu.</p> <p>Sytuacja osób niepełnosprawnych oraz osób starszych Osoby starsze i niepełnosprawne, jako grupy szczególnie narażone na ubóstwo energetyczne, będą beneficjentami projektowanych rozwiązań ze względu na zwiększenie komfortu cieplnego (co wpływa pozytywnie na zdrowie) oraz zmniejszenie opłat za ogrzewanie i podgrzewanie ciepłej wody. Opłaty te stanowią znaczny udział w budżetach osób starszych</p>
------------------	---

i niepełnosprawnych.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy ustawy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Proponowane rozwiązania realizują Narodowy Program Mieszkaniowy. W ramach celu 3. („Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej”) określono miernik pn. „Docelowo do 2030 roku liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przeludnienie) powinna się obniżyć o 2 mln osób (z ok. 5,3 mln do 3,3 mln).”.

Powyższy miernik jest możliwy do weryfikacji przy okazji Narodowego Spisu Powszechnego. Dlatego w ramach projektowanej nowelizacji proponuje się dodatkowy miernik pn. „Wzrost liczby budynków objętych termomodernizacją/remontami ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów”.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. Raport z przeglądu funkcjonowania ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w latach 2009–2016, Departament Mieszkalnictwa, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, lipiec 2017 r.
2. Budownictwo wielkopłytowe. Raport o stanie technicznym, Instytut Techniki Budowlanej, listopad 2018 r.

Raport
z przeglądu funkcjonowania ustawy
o wspieraniu termomodernizacji i remontów w latach
2009-2016

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Mieszkalnictwa

Warszawa, lipiec 2017 r.

Spis treści

1. Wstęp.....	3
2. Efekty funkcjonowania Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016	5
3. Podsumowanie wyników przeglądu	13
4. Propozycje DM dotyczące ewolucji systemu wsparcia termomodernizacji	15
4.1. Zmiany aktualnie obowiązującej ustawy.....	15
4.2. Nowy program termomodernizacji budynków jednorodzinnych.....	20

Załączniki:

1. Podmioty, do których skierowano prośbę o przedstawienie opinii	27
2. Zestawienie zgłoszonych propozycji zmian.....	28

1. Wstęp

Zgodnie z zapisami Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM), przyjętego w dniu 27 września 2016 r. uchwałą Rady Ministrów Nr 115/2016, jednym z instrumentów realizowanych w ramach działania dotyczącego wsparcia realizacji przedsięwzięć poprawiających stan techniczny istniejących zasobów mieszkaniowych i warunki zamieszkiwania jest „Poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych i zmniejszenie kosztów zapotrzebowania na energię w sektorze komunalno-bytowym przez zwiększenie efektywności interwencji publicznych realizowanych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) w BGK, z uwzględnieniem wyników stanu technicznego zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytowej. W ramach tego instrumentu będzie kontynuowany program wsparcia termomodernizacji i remontów, mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej zasobów mieszkaniowych.

Ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów zastała uchwalona w dniu 21 listopada 2008 roku. Od tego czasu nie były zmieniane przepisy dotyczące premii termomodernizacyjnej i premii remontowej. Zmieniły się natomiast istotnie ówczesne uwarunkowania, w tym zwłaszcza natury prawnej, zarówno te na poziomie unijnym, jak i krajowym. Implikuje to konieczność przeanalizowania adekwatności zasad udzielania wsparcia publicznego ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, ze względu na miejsce i znaczenie termomodernizacji budynków w procesie wywiązywania się Polski z zobowiązań międzynarodowych, realizacji strategicznych celów krajowych dotyczących efektywności energetycznej oraz znaczenia tych działań dla poprawy warunków mieszkaniowych społeczeństwa.

Zgodnie z zapisami NPM, główne założenia programu wspierania termomodernizacji i remontów zostaną poddane analizie, a następnie zostanie podjęta decyzja dotycząca ewentualnych zmian.

W dniu 3 listopada 2016 r. BGK zawarł umowę, z wykonawcą wyłonionym w trybie przetargu, na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego oceny funkcjonowania w latach 2009-2015 y z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, w zakresie wsparcia udzielanego w formie premii termomodernizacyjnej i w formie premii remontowej.

Cel i zakres tego badania został określony następująco:

- zebranie w jednym dokumencie wszystkich istotnych informacji dotyczących funkcjonowania w latach 2009-2015 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, w zakresie wsparcia udzielanego w formie premii termomodernizacyjnej i w formie premii remontowej (z pominięciem wsparcia w formie premii kompensacyjnej),
- sformułowanie oceny jakości, spójności, efektywności i skuteczności działań realizowanych w tym zakresie na podstawie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
- wypracowanie wniosków i rekomendacji dotyczących wsparcia termomodernizacji i remontów, w szczególności rekomendacji co do proponowanych zmian legislacyjnych.

Wykonawca jednak nie sprostął zadaniu i nie zrealizował badania zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, zwłaszcza w zakresie:

- oceny jakości, spójności, efektywności i skuteczności działań realizowanych w zakresie wsparcia udzielanego w formie premii termomodernizacyjnej i w formie premii remontowej na podstawie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
- wypracowania wniosków i rekomendacji dotyczących wsparcia termomodernizacji i remontów w szczególności rekomendacji co do proponowanych zmian legislacyjnych.

W konsekwencji Bank Gospodarstwa Krajowego odstąpił od umowy z dnia z wykonawcą.

Mając powyższe na uwadze, oraz uwzględniając konieczność analizy docelowego kształtu programu termomodernizacji i remontów, jego priorytetów i zasad w perspektywie do 2030 roku, w dniu 15 marca 2017 r. zostało przesłane do wybranych organizacji działających w sektorze efektywności energetycznej budynków mieszkalnych pismo Pana Ministra Kazimierza Smolińskiego. W piśmie tym Pan Minister zwrócił się z prośbą o przedstawienie opinii na temat funkcjonowania programu termomodernizacji

i remontów w okresie 2009-2016 oraz o ewentualne wskazanie propozycji zmian obowiązujących przepisów ustawowych.

W następnym punkcie zostało przedstawione podsumowanie odpowiedzi otrzymanych na ww. pismo. Wcześniej zostały zebrane efekty funkcjonowania Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016.

W ostatnim punkcie raportu zostały zebrane propozycje Departamentu Mieszkalnictwa dotyczące ewolucji systemu wsparcia termomodernizacji budynków mieszkalnych. Możliwości realizacji tych propozycji, bez względu na sposób parametryzacji proponowanych instrumentów będą w szczególności wymagały zapewnienia odpowiednio wyższego finansowania wspierania termomodernizacji ze środków budżetu państwa.

2. Efekty funkcjonowania Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016

Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR), utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego i funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2017 r. poz. 130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, od 2009 r. działa na rzecz wsparcia inwestorów realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne i remontowe, a także właścicieli budynków mieszkalnych, w których były lokale kwaterunkowe poprzez refinansowanie przedsięwzięcia remontowego. W ramach FTiR możliwe jest uzyskanie trzech rodzajów premii:

- termomodernizacyjnej,
- remontowej,
- kompensacyjnej.

Fundusz zastąpił funkcjonujący do 2008 r. Fundusz Termomodernizacji.

Wsparcie Funduszu z budżetu państwa

Środki na wypłaty premii udzielonych w ramach FTiR pochodzą przede wszystkim z budżetu państwa. Zgodnie z ustawą, Fundusz zasilany jest także odsetkami od lokat środków Funduszu w bankach, wpływami z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski oraz w papiery wartościowe określające świadczenia pieniężne, poręczane lub gwarantowane przez Skarb Państwa albo Narodowy Bank Polski, a także w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1896, 1948 i 2260), a także darowiznami i zapisami oraz środkami z innych źródeł.

Tabela 1. Wysokość bezpośrednich wydatków budżetu państwa na wsparcie Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 (mln zł).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sfera mieszkaniowa ogółem*	915,2	862,8	1 368,3	1 484,4	1 496,8	1 567,6	1 362,7	1 521,4
w tym Fundusz Termomodernizacji i Remontów	109,3	0,0	260,0	120,0	132,7	330,0	120,0	50,0
Fundusz Termomodernizacji i Remontów (%)	11,9	0,0	19,0	8,1	8,9	21,1	8,8	3,3

Źródło: Dane Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

* W latach 2009-2016 wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową obejmowały: wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, refundację premii gwarancyjnych, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, FTiR, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi, Fundusz Dopłat.

Wysokość wpływów z budżetu państwa do FTiR w latach 2009-2016 kształtowała się na bardzo różnym poziomie – od zerowego wsparcia w 2010 r. do 20,1% ogółu wydatków na sferę mieszkaniową w 2014 r. Wpływ na tę sytuację miała z jednej strony skala zainteresowania inwestorów otrzymaniem wsparcia, a z drugiej – poziom zrealizowanych wypłat premii. Jednocześnie środki, które nie zostały wykorzystane zgodnie z planem na dany rok były przeznaczane na wypłatę wsparcia w roku kolejnym. Dlatego, mimo braku zaplanowanych środków na dany rok lub niskiej wysokości zasilenia budżetowego, Fundusz stale prowadził działalność polegającą na finansowaniu premii – w niektórych latach wstrzymywano nawet nabór wniosków ze względu na wyczerpanie puli środków dostępnych w danym roku.

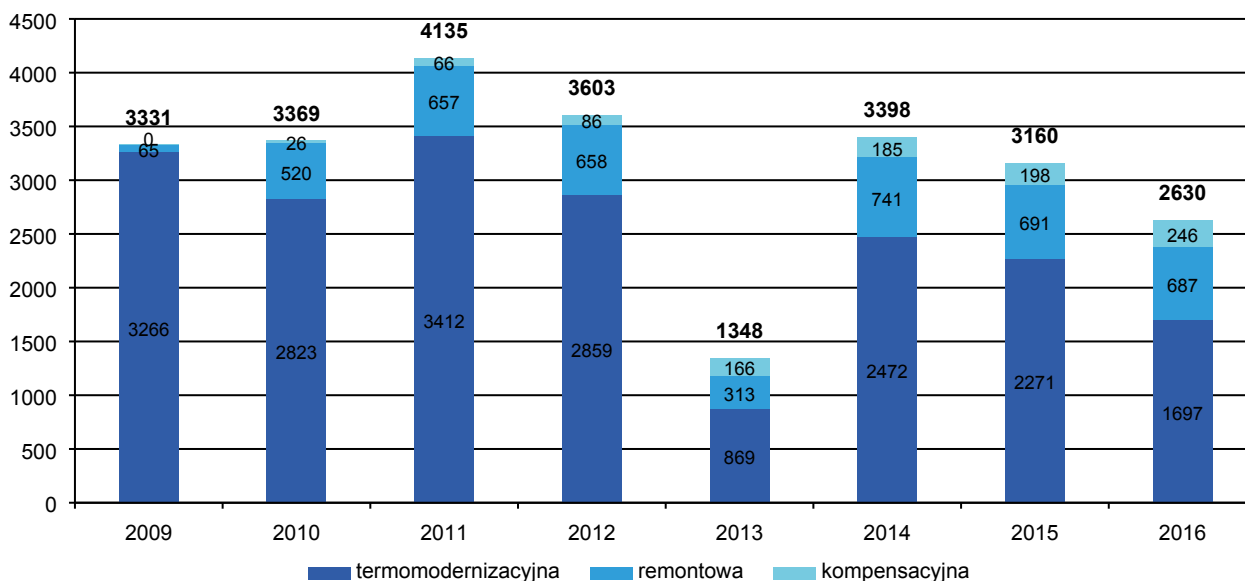
Efekty funkcjonowania Funduszu¹

W ramach FTiR przyznano w latach 2009-2016 łącznie prawie **25,0 tys. premii**, w tym zdecydowanie **najwięcej premii termomodernizacyjnych – 19,7 tys.** W analizowanym okresie czasu przyznano także

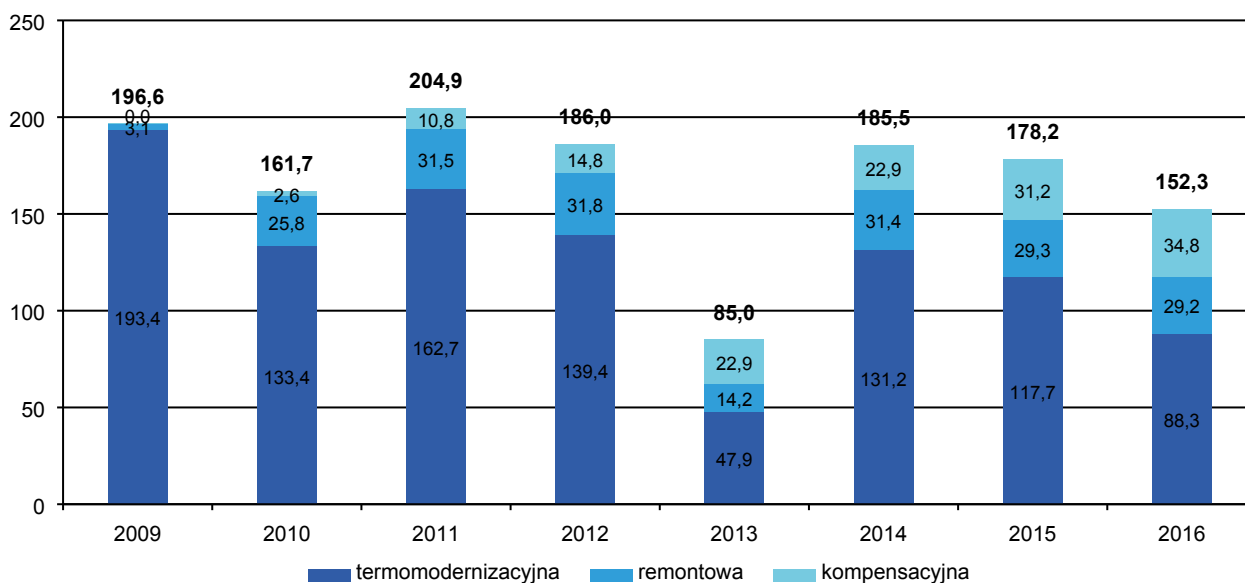
¹ Prezentowane wyniki zostały opracowane na podstawie danych udostępnionych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

4,3 tys. premii remontowych oraz **niecały 1 tys. premii kompensacyjnych**, których mniejsza liczba wynika m.in. z przedmiotowych i podmiotowych ograniczeń ustawowych względem tych dwóch rodzajów premii. Najwięcej inwestorów zostało zakwalifikowanych do otrzymania wsparcia w 2011 r. – łącznie 4,1 tys., najmniejsza natomiast w roku 2013 – 1,3 tys., na co wpływ miało wcześniejsze wyczerpanie puli środków Funduszu. W zależności od rodzaju przyznawanych premii, ich liczba wahała się w poszczególnych latach, przy czym od 2014 r., w wyniku zaspokojenia potrzeb największych spółdzielni mieszkaniowych, widoczna jest tendencja spadkowa liczby przyznanych premii termomodernizacyjnych i remontowych, skutkująca spadkiem przyznanych premii ogółem. Liczba premii kompensacyjnych natomiast systematycznie wzrasta od początku funkcjonowania FTiR.

Wykres 1. Liczba przyznanych premii w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016.



Wykres 2. Kwota przyznanych premii w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 (mln zł).



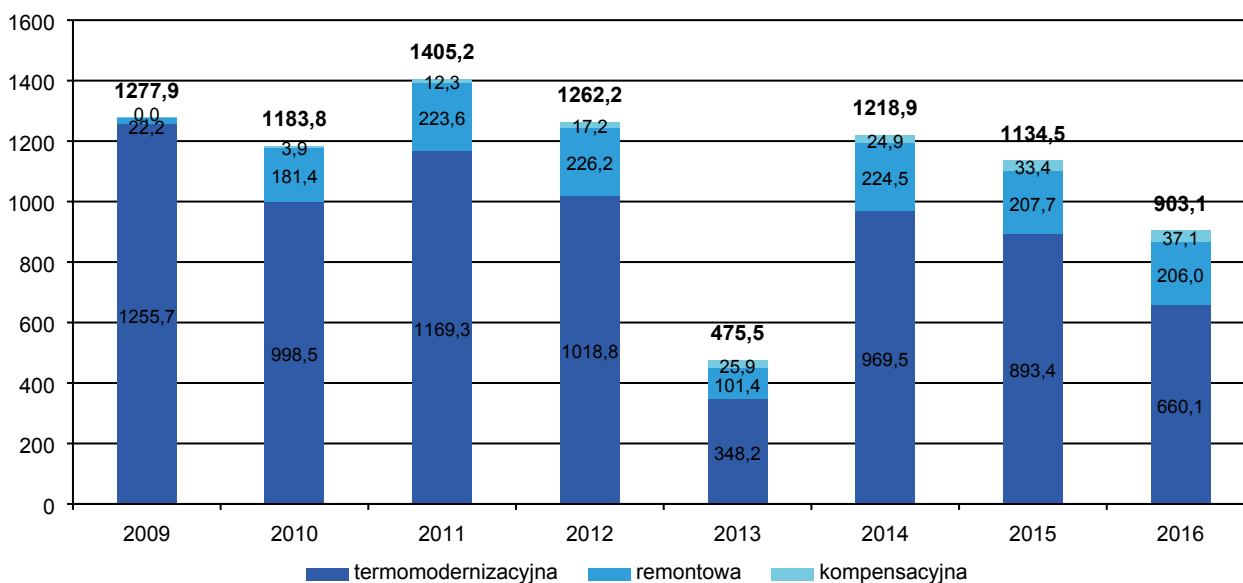
Sumy danych cząstkowych mogą odbiegać od wartości globalnych z uwagi na przyjęte zaokrąglenia.

Łączna kwota przyznanych w latach 2009-2016 premii wyniosła 1 350,3 mln zł, a jej struktura ze względu na rodzaj premii kształtowała się podobnie jak w przypadku ich liczby, nie zawsze jednak

analogia ta była widoczna w poszczególnych latach. Mimo że w 2010 r. przyznano więcej premii niż w roku poprzednim, ich wartość była niższa. Z kolei wraz ze wzrostem liczby przyznanych premii kompensacyjnych w kolejnych latach wzrastał ich udział w strukturze kwotowej. Zjawisko to jest efektem uzależnienia wysokości premii od wartości przeprowadzonych inwestycji, a w przypadku premii kompensacyjnej – również od liczby i powierzchni użytkowej lokali kwaterunkowych.

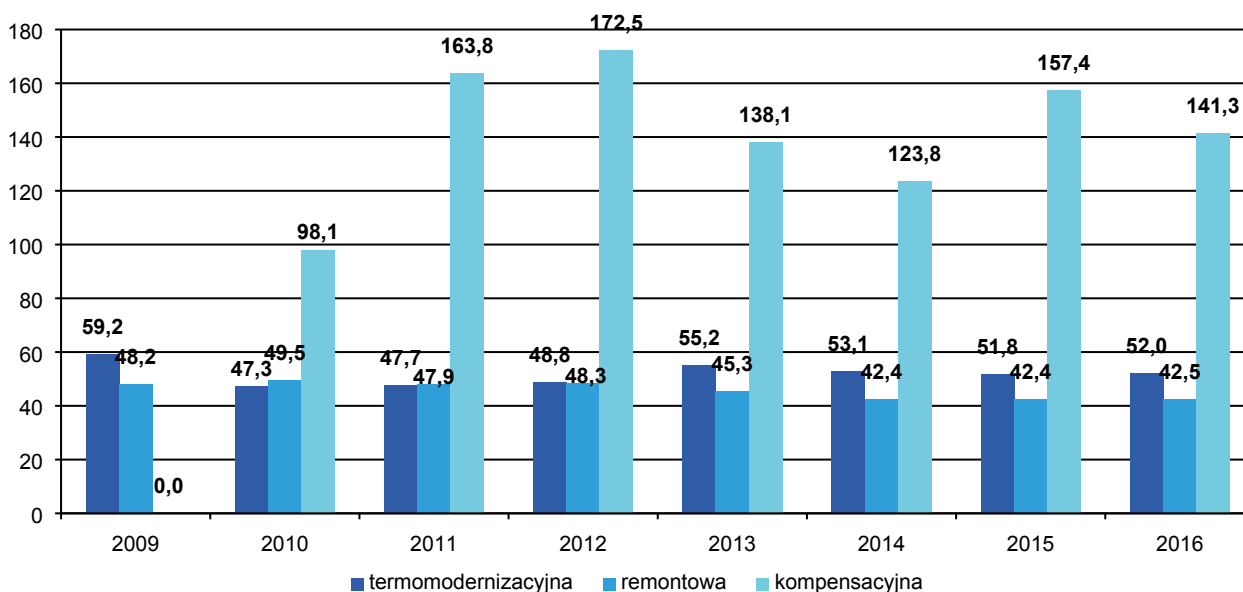
W latach 2009-2016 ze wsparciem z Funduszu zrealizowane zostały **inwestycje o wartości 8 861,2 mln zł**. Widoczna jest zależność kwoty udzielonych premii w danym roku od wartości planowanych inwestycji, choć w przypadku premii kompensacyjnych ich udział w strukturze wysokości premii był większy niż w strukturze dofinansowanych inwestycji ze względu na ich wartość. Jest to wynikiem sposobu obliczania wysokości tego rodzaju premii, w wyniku którego przeciętna jej wysokość jest znacznie wyższa niż w przypadku premii termomodernizacyjnej czy remontowej.

Wykres 3. Wartość inwestycji, na których realizację przyznano premie w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 (mln zł).



Sumy danych częściowych mogą odbiegać od wartości globalnych z uwagi na przyjęte zaokrąglenia.

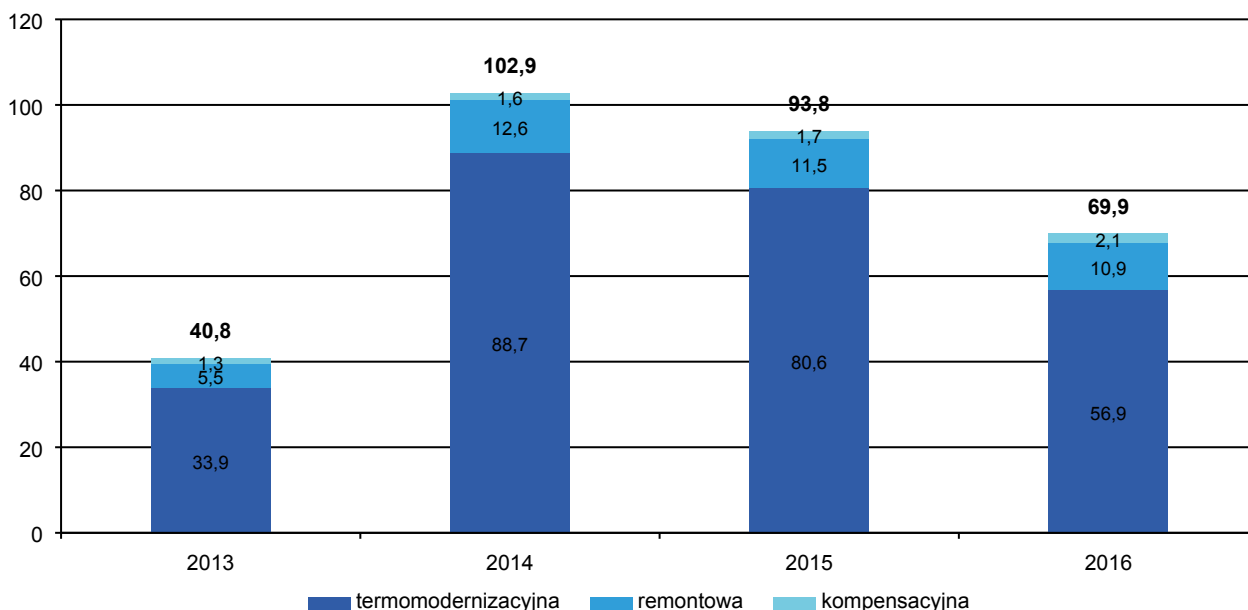
Wykres 4. Wysokość przeciętnej premii przyznanej w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 (tys. zł).



Przeciętna premia kompensacyjna przyjmowała najwyższe wartości we wszystkich analizowanych latach (z wyjątkiem 2009 r., kiedy nie przyznano żadnej tego typu premii), do nawet 172,5 tys. zł w 2012 r., co stanowiło wartość ponad trzy razy wyższą niż w przypadku przeciętnej premii termomodernizacyjnej czy remontowej. Przeciętna premia termomodernizacyjna, z wyjątkiem 2010 i 2011 r., średnio była nieco wyższa od premii remontowej i nie charakteryzowała się tak dużymi wahaniami wartości w poszczególnych latach jak premia kompensacyjna. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku przeciętnej premii remontowej, która od 2014 r. utrzymuje się na poziomie ok. 42,4 tys. zł. **Przeciętna premia udzielona w ramach FTiR w latach 2009-2016 wyniosła 54,1 tys. zł**, co stanowi wynik najbliższy wartościom średnich premii termomodernizacyjnych. Jest to efekt dominującego udziału tego typu premii, zarówno wśród liczby, jak i wartości udzielonych premii ogółem.

Inwestycje, którym przyznano wsparcie ze środków Funduszu **w latach 2013-2016²** objęły łącznie **307,3 tys. mieszkań**. Najwięcej z nich znajdowało się w budynkach poddanych przedsięwzięciom w ramach premii termomodernizacyjnej. Wraz z malejącą od 2015 r. liczbą przyznawanych premii, zmniejszała się również liczba mieszkań, których dotyczyły inwestycje wspierane z FTiR – z 102,9 tys. w 2014 r. do 69,9 tys. w 2016 r. Na spadek ten wpływ miała przede wszystkim mniejsza skala przedsięwzięć termomodernizacyjnych, obejmujących w 2016 r. 56,9 tys. mieszkań – o prawie 30 tys. mniej niż w roku poprzednim, spadła także liczba lokali mieszkalnych w inwestycjach realizowanych w ramach premii remontowej. Rokrocznie wzrastała natomiast liczba mieszkań w budynkach objętych premią kompensacyjną – z 1,3 tys. w 2013 r. do 2,1 tys. w 2016 r.

Wykres 5. Liczba mieszkań w budynkach objętych inwestycjami, na których realizację przyznano premie w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2013-2016 (tys.).*



Sumy danych cząstkowych mogą odbiegać od wartości globalnych z uwagi na przyjęte zaokrąglenia.

** Ze względu na brak obowiązku gromadzenia danych dotyczących liczby mieszkań do 2012 r., na wykresie przedstawione zostały dane od 2013 r.*

Biorąc pod uwagę liczbę mieszkań w budynkach objętych inwestycjami ze wsparciem środków Funduszu, zauważalnie wzrastają różnice w wysokości przeciętnej premii, w zależności od jej rodzaju. **W latach 2013-2016 średnia wysokość premii na mieszkanie wynosiła ok. 2 tys. zł**. W przypadku premii termomodernizacyjnej, w ramach której realizowano inwestycje o największej liczbie lokali mieszkalnych, było to 1,5 tys. zł, a więc poniżej wartości przeciętnej premii na mieszkanie ogółem. Na lokal mieszkalny objęty premią remontową przypadło średnio 2,6 tys. zł, natomiast premią kompensacyjną – aż 16,6 tys. zł.

² Dane dotyczące liczby mieszkań w budynkach poddanych remontom i termomodernizacji były gromadzone od 2013 r. Przyjmując, że na 1 premię przypadło przeciętnie 30 mieszkań, w okresie 2009-2016 poddano termomodernizacji lub remontom budynki, w których znajdowało się ok. 750 tys. mieszkań.

Zróżnicowanie regionalne

Wykorzystanie środków z FTiR nie było równomierne w skali całego kraju, na co wpływ miały czynniki takie jak: liczba ludności, a w związku z tym liczebność zasobu mieszkaniowego, a także jego struktura wiekowa i jakościowa. W latach 2009-2016 **najwięcej premii – 4,9 tys., na najwyższą kwotę – 260,1 mln**, przyznano na inwestycje na terenie **województwa śląskiego**. Jednocześnie występował tam najwyższy wskaźnik liczby premii na 1000 mieszkańców – 0,6.

Tabela 2. Premie przyznane w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 według województw.

Województwo	Liczba premii (szt.)				Kwota premii (mln zł)				Liczba premii na 1 000 mieszkańców
	T*	R**	K***	Razem	T	R	K	Razem	
Dolnośląskie	1 359	191	2	1 552	80,4	5,7	0,3	86,4	0,2
Kujawsko-pomorskie	562	136	358	1 056	25,7	5,1	41,0	71,7	0,3
Lubelskie	856	92	2	950	42,5	4,2	0,1	46,8	0,1
Lubuskie	975	362	1	1 338	44,5	11,2	0,2	55,9	0,6
Łódzkie	1 139	71	11	1 221	56,8	4,3	2,4	63,4	0,2
Małopolskie	940	132	171	1 243	47,5	6,6	21,8	75,9	0,2
Mazowieckie	2 823	709	41	3 573	179,4	55,6	6,5	241,5	0,2
Opolskie	271	167	1	439	8,9	4,8	0,1	13,8	0,2
Podkarpackie	493	42	2	537	27,5	1,6	0,04	29,2	0,1
Podlaskie	1 116	53	1	1 170	59,1	2,4	0,1	61,7	0,4
Pomorskie	1 185	504	16	1 705	47,3	16,7	1,8	65,8	0,3
Śląskie	3 994	824	42	4 860	220,7	34,6	4,8	260,1	0,6
Świętokrzyskie	463	91	1	555	25,9	3,7	0,02	29,6	0,1
Warmińsko-mazurskie	983	345	2	1 330	32,2	9,7	0,2	42,2	0,3
Wielkopolskie	1 790	266	320	2 376	83,8	14,3	60,2	158,4	0,3
Zachodniopomorskie	720	347	2	1 069	31,9	15,5	0,4	47,8	0,2
Ogółem	19 669	4 332	973	24 974	1 014,1	196,3	140,0	1 350,3	0,3

Sumy danych częściowych mogą odbiegać od wartości globalnych z uwagi na przyjęte zaokrąglenia.

* Premia termomodernizacyjna ** Premia remontowa *** Premia kompensacyjna

Wskaźnik osiągnął wartość na tym poziomie również w województwie lubuskim, gdzie premią objętych zostało mniej inwestycji o znacznie niższej kwocie wsparcia. W niektórych regionach liczba premii na 1000 mieszkańców osiągnęła zdecydowanie niższą wartość, najmniej – 0,1, w lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim. Może to oznaczać, że oprócz zróżnicowanych warunków demograficznych oraz mieszkaniowych (np. wiek zasobu, standard techniczny, udział budynków wielorodzinnych), na liczbę przyznanych premii miała również wpływ aktywność inwestorów w poszczególnych województwach.

Najmniej inwestycji – 0,4 tys., a więc ponad dziesięciokrotnie mniej niż w woj. śląskim., uzyskało dofinansowanie z Funduszu w województwie opolskim. Najniższa była tam także kwota wsparcia – 13,8 mln zł, czyli dwudziestokrotnie mniej niż w woj. śląskim, co również wskazuje na rozbieżność między regionami. Duże różnice są szczególnie widoczne w przypadku przyznanych premii kompensacyjnych, których liczba waha się od zaledwie 1 do ponad 300 w skali całego województwa.

Dofinansowane inwestycje

Wpływ na efekty działalności FTiR, w tym m.in. liczbę przyznanych premii, a także liczbę mieszkań w zależności od rodzaju przyznanej premii, miał typ realizowanych inwestycji. W latach 2009-2016 zdecydowanie **najczęściej dofinansowywane były przedsięwzięcia w budynkach wielorodzinnych**. Wsparciem objętych zostało łącznie **24,6 tys.** tego typu inwestycji, co stanowi **98,5%** wszystkich

przyznanych premii. Jest to efektem m.in. aktywności dużych spółdzielni mieszkaniowych, charakteryzujących się dużymi potrzebami termomodernizacyjnymi oraz możliwości uzyskania dofinansowania na przedsięwzięcia w budynkach wielorodzinnych w ramach każdego rodzaju premii. Jednocześnie z ograniczeń ustawowych dotyczących przedsięwzięć, które mogły być wsparte w ramach poszczególnych rodzajów premii, wynikała także niewielka liczba premii przyznanych na działania termomodernizacyjne i remontowe obejmujące pozostałe typy inwestycji.

Tabela 3. Premie przyznane w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 według rodzaju inwestycji.

Rodzaj inwestycji	Liczba premii (szt.)				Wysokość przeciętnej premii (tys. zł)
	T*	R**	K***	Razem	
Budynek jednorodzinny	106	-	10	116	17,1
Budynek wielorodzinny	19 307	4 332	963	24 602	53,9
Budynek zbiorowego zamieszkania	13	-	-	13	100,6
Budynek użyteczności publicznej	214	-	-	214	91,2
Lokalne źródło ciepła	17	-	-	17	73,7
Sieć ciepłownicza	11	-	-	11	85,4
Inne źródła ciepła	1	-	-	1	104,5
Ogółem	19 669	4 332	973	24 974	54,1

* Premia termomodernizacyjna ** Premia remontowa *** Premia kompensacyjna

Ze względu na znaczącą dominację budynków wielorodzinnych w strukturze inwestycji wspartych w ramach FTiR, wysokość przeciętnej premii przypadającej na przedsięwzięcie w budynku tego typu jest najbliższa wartości średniej premii ogółem i wynosi 53,9 tys. zł. Zdecydowanie niższe przeciętne premie przypadały na inwestycje w budynkach jednorodzinnych (średnio 17,1 tys. zł), co ma związek z uzależnieniem kwoty dofinansowania od wartości kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia (z wyjątkiem premii kompensacyjnej), a tym samym kosztów podjętych działań termomodernizacyjnych lub/i remontowych. W przypadku pozostałych rodzajów inwestycji wysokości przeciętnych premii przekraczały średnią wartość premii ogółem.

Inwestorzy

Zgodnie z zapisem art. 2 pkt 1 ustawy inwestorem mogąym uzyskać wsparcie w postaci premii z FTiR jest właściciel lub zarządca budynku, lokalnej sieci ciepłowniczej lub lokalnego źródła ciepła, z wyłączeniem jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, przy czym ustawa wprowadza również ograniczenia podmiotowe w zależności od rodzaju premii.

Tabela 4. Premie przyznane w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 według typów inwestorów.

Inwestor	Liczba premii (szt.)				Kwota premii (mln zł)			
	T*	R**	K***	Razem	T	R	K	Razem
Osoba fizyczna	69	13	972	1 054	1,0	0,4	139,9	141,3
Wspólnota mieszkaniowa	12 307	4 213	1	16 521	556,0	187,8	0,1	743,9
Spółdzielnia mieszkaniowa	6 998	102	0	7 100	432,3	7,8	0,0	440,1
Towarzystwo budownictwa społecznego	17	4	0	21	0,7	0,2	0,0	1,0
Jednostka samorządu terytorialnego	221	0	0	221	19,0	0,0	0,0	19,0
Inny inwestor	57	0	0	57	5,1	0,0	0,0	5,1
Ogółem	19 669	4 332	973	24 974	1 014,1	196,3	140,0	1 350,3

Sumy danych cząstkowych mogą odbiegać od wartości globalnych z uwagi na przyjęte zaokrąglenia.

* Premia termomodernizacyjna ** Premia remontowa *** Premia kompensacyjna

Wśród podmiotów, którym przyznano premie w latach 2009-2016 były zarówno osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), jednostki samorządowe oraz inni. Wśród wymienionych inwestorów zdecydowanie **najwięcej premii – 16,5 tys. (66%), na łączną kwotę 743,9 mln zł** trafiło do **wspólnot mieszkaniowych**, najmniej natomiast do TBS-ów – 21 premii o wartości 1 mln zł.

Widoczne są różnice w liczbie przyznanych premii w zależności od ich typu i inwestora. Zdecydowana większość podmiotów ubiegała się o dofinansowanie w związku z przedsięwzięciem termomodernizacyjnym – przyznano 19,7 tys. (79%) tego rodzaju premii. Jedynie wśród osób fizycznych największej liczbie inwestorów przyznano premię kompensacyjną. Jednocześnie w przypadku premii kompensacyjnej, tylko jedno tego typu dofinansowanie przyznane zostało podmiotowi innemu niż osoba fizyczna, co wynika z zapisów ustawy w tym zakresie. Najwięcej premii remontowych, przysługujących wyłącznie inwestycjom w budynkach wielorodzinnych, przyznano z kolei wspólnotom mieszkaniowym, a w drugiej kolejności – spółdzielniom.

Wpływ na środowisko

Celem utworzenia FTiR była pomoc w finansowaniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych, mających przyczynić się do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Biorąc pod uwagę zaobserwowane **oszczędności paliwowe** w skali kraju w latach 2009-2016 na poziomie **11,4 mln GJ**, można wnioskować, że inwestycje podejmowane dzięki wsparciu ze środków Funduszu przyczyniły się do osiągnięcia oczekiwanego efektu.

Tabela 5. Oszczędności paliwowe w latach 2009-2016 (GJ) ze względu na przeprowadzone inwestycje termomodernizacyjne i remontowe finansowane ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

Rodzaj paliwa	Zmiana zapotrzebowania na paliwa
Ogółem	11 355 194
Ciepło sieciowe	8 771 044
Drewno	7 447
Energia elektryczna	271 375
Gaz ziemny	1 185 564
Olej opałowy	84 697
Węgiel	1 035 068

Sumy danych częściowych mogą odbiegać od wartości globalnych z uwagi na przyjęte zaokrąglenia.

Od początku funkcjonowania FTiR do 2016 r. zaobserwowano oszczędności w przypadku wszystkich analizowanych rodzajów paliw konwencjonalnych, największe w przypadku ciepła sieciowego, na co wpływ miała realizacja przedsięwzięć głównie przez wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe w budynkach wielorodzinnych, zasilanych właśnie ciepłem sieciowym.

System finansowania

W związku z finansowaniem przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych ze środków uzyskanych poprzez zaciągnięcie kredytu, BGK w latach 2009-2016 współpracował łącznie z **15³ instytucjami kredytującymi**, za pośrednictwem których inwestorzy składali wnioski o przyznanie premii. **Najbardziej aktywny**, zarówno pod względem liczby kredytów udzielonych z premiami FTiR, jak i ich wartości, był **bank PKO BP S.A.** Za pośrednictwem ww. instytucji inwestorzy zaciągnęli **18,1 tys. kredytów (tj. 72,4%) o łącznej wartości przyznanych premii równej 7 387,3 mln zł (76,9%)**. Drugi najbardziej aktywny bank – Getin Noble Bank S.A., udzielił 2,4 tys. kredytów, w ramach których przyznane zostały premie na kwotę 699,8 mln zł, co wskazuje na znaczną dominację PKO BP S.A.

3 Według stanu na 31 XII 2016 r., BGK współpracuje aktualnie z 12 instytucjami kredytującymi.

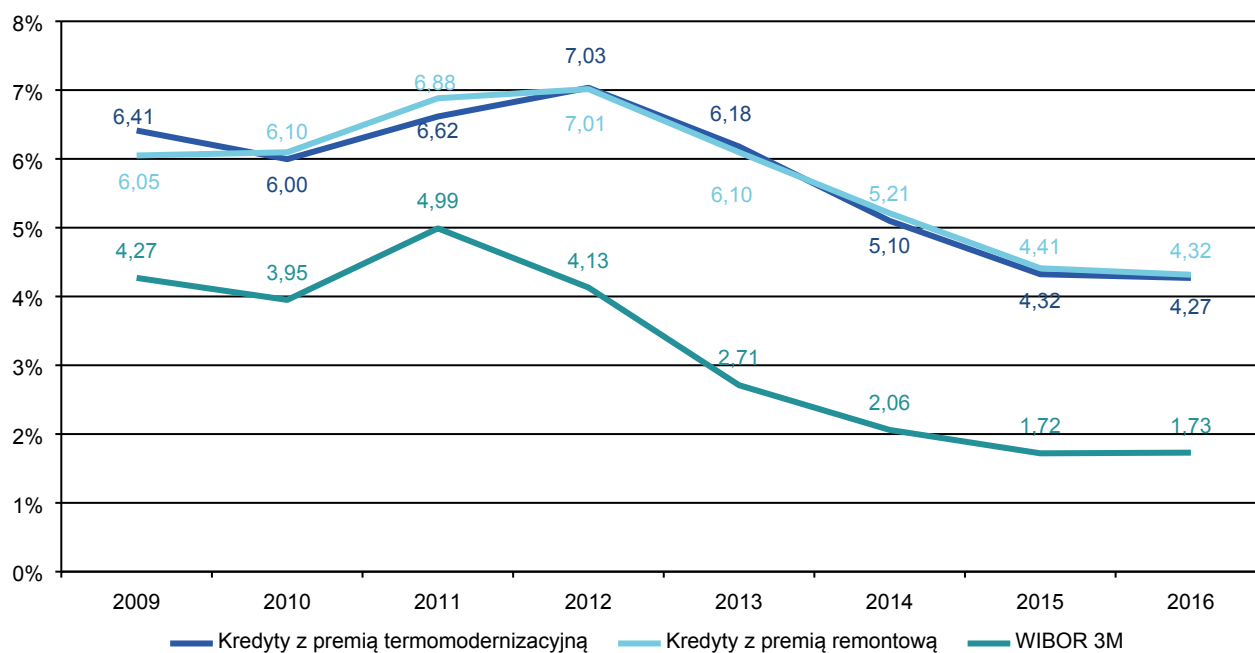
Tabela 6. Liczba i wartość udzielonych kredytów z premiami przyznanymi w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 według instytucji kredytującej.

Instytucja kredytująca	Liczba kredytów		Wartość premii	
	tys.	%	mln zł	%
Ogółem	25,0	100,0	7 387,3	100,0
PKO BP S.A.	18,1	72,4	5 682,7	76,9
Getin Noble Bank S.A.	2,4	9,5	699,8	9,5
Bank Pocztowy S.A.	1,2	5,0	314,6	4,3
Pozostałe	3,3	13,2	690,2	9,3

Sumy danych częściowych mogą odbiegać od wartości globalnych z uwagi na przyjęte zaokrąglenia.

Średnie oprocentowanie kredytów zaciągniętych na sfinansowanie przedsięwzięć termomodernizacyjnych oraz remontowych ze wsparciem FTiR kształtowało się w latach 2009-2016 na podobnym poziomie, chociaż **kredyty z premią remontową były zazwyczaj nieco wyżej oprocentowane niż kredyty z premią termomodernizacyjną**. Wyjątek stanowią lata: 2009, 2012 i 2013, kiedy średnie oprocentowanie kredytów na przedsięwzięcia termomodernizacyjne przewyższało oprocentowanie kredytów udzielonych na inwestycje remontowe.

Wykres 6. Średnie oprocentowanie udzielonych kredytów z premiami przyznanymi w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 oraz wysokość stopy procentowej WIBOR 3M.*



* Oprocentowanie kredytów według stanu na dzień zawarcia umowy, wysokość WIBOR 3M – według stanu na ostatni dzień roboczy danego roku.

Kredyty z premią termomodernizacyjną najwyżej oprocentowane były w 2012 r. – na poziomie 7,03%. Od tego czasu przeciętne oprocentowanie malało z roku na rok, do 4,27% w 2016 r. Podobnie sytuacja kształtowała się w przypadku kredytów z premią remontową – najwyższe średnie oprocentowanie w wysokości 7,01% odnotowano w 2012 r., natomiast najniższe – 4,32%, w 2016 r. Widoczna jest korelacja zmian zachodzących w oprocentowaniu kredytów ze zmianami wysokości stawki WIBOR 3M. Reakcja banków na spadek wartości ww. stopy procentowej w 2012 r. była jednak wolniejsza i wysokość oprocentowania kredytów spadła dopiero w 2013 r.

3. Podsumowanie wyników przeglądu

Prośba o przedstawienie opinii na temat funkcjonowania programu termomodernizacji i remontów w okresie 2009-2016 oraz o ewentualne wskazanie propozycji zmian obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów została skierowana do 11 podmiotów, których lista stanowi załącznik 1. Odpowiedzi nie wpłynęły od 4 podmiotów⁴.

Zestawienie propozycji przedstawionych w otrzymanych opiniach zawiera załącznik 2. Najważniejsze spośród zgłoszonych tez i postulatów zostały niżej przedstawione w podziale na następujące cztery grupy zagadnień:

- termomodernizacja i remonty z przeciwdziałanie ubóstwu,
- nowy mechanizm wsparcia dedykowanego budynkom mieszkalnym jednorodzinny,
- zmiany w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów,
- aspekty finansowe.

Termomodernizacja i remonty a przeciwdziałanie ubóstwu

W opinii podmiotów uczestniczących w analizie, program termomodernizacji i remontów nie uwzględnia osób ubogich dochodowo oraz grupy ubogich energetycznie (tj. osób doświadczających trudności z zaspokojeniem potrzeb energetycznych). Zarówno ubodzy dochodowo, jak i ubodzy energetycznie, w większości nie posiadają oszczędności lub zdolności kredytowej, które pozwoliłyby na skorzystanie z programu.

W przypadku domów wielorodzinnych, w których dotychczas zostały zrealizowane przedsięwzięcia ze wsparciem publicznym w formie premii, przeważają duże wspólnoty oraz wspólnoty zamożniejsze. Natomiast małe wspólnoty, do których należały gospodarstwa domowe gorzej sytuowane, nie korzystały z programu wspierania termomodernizacji i remontów ze względu na brak zdolności kredytowej.

Postuluje się:

- zapewnienie możliwości łączenia instrumentów z obszaru pomocy społecznej (dodatek mieszkaniowy, dodatek energetyczny, zasiłek jednorazowy) i termomodernizacji,
- realizację audytu energetycznego budynków ze środków publicznych,
- uzupełnienie programu termomodernizacji i remontów o pulę przeznaczoną na przyznanie dodatku dla osób w trudnej sytuacji ekonomicznej w przypadku rozpoczęcia inwestycji remontowej lub budowlanej na terenie budynku.

Nowy mechanizm wsparcia dedykowanego budynkom mieszkalnym jednorodzinny

Większość podmiotów, które przekazały swoje opinie, stoi na stanowisku, że konieczne jest przygotowanie osobnego programu wsparcia dedykowanego dla modernizacji dotychczas niedofinansowanych zasobów budynków jednorodzinnych, w których tkwi ogromny potencjał, co będzie miało efekt w postaci polepszenia często bardzo złej lub złej jakości powietrza w Polsce oraz poprawy warunków życia Polaków.

O sukcesie nowego mechanizmu wsparcia będzie decydowało:

- wprowadzenie dotacji (programy oferujące jedynie preferencyjne pożyczki lub kredyty spotykają się z małym zainteresowaniem),
- obniżenie kosztów transakcyjnych (wprowadzenie uproszczonej metodyki oceny efektywności energetycznej przedsięwzięć termomodernizacyjnych, uproszczenie procedury formalnej),
- rezygnacja z konieczności zaciągania kredytu,

⁴ Warszawskiego Instytutu Studiów Ekonomicznych, Fundacji Instytut Spraw Publicznych, oraz dwóch spośród 4 podmiotów, które złożyły w 2016 r. oferty na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego pn. „Ocena funkcjonowania w latach 2009-2015 Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2014 r. poz. 712, z późn. zm.), w zakresie wsparcia udzielanego w formie premii termomodernizacyjnej i w formie premii remontowej”, tj. od ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. oraz od IBC GROUP Central Europe Holding S.A.

- możliwość skorzystania z preferencyjnych pożyczek (oprócz dotacji),
- stworzenie sieci doradztwa energetycznego, oferującej w szczególności usługi doradcze w zakresie weryfikowania audytów energetycznych, wdrażania rekomendacji zawartych w audytach oraz wskazywania możliwych źródeł finansowania termomodernizacji i remontów,
- skuteczna promocja i powszechna dostępność programu.

Zmiany w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów

Dotychczasowe zasady funkcjonowania programu termomodernizacji i remontów i rezultaty osiągnięte ze wsparciem w postaci premii z Funduszu Termomodernizacji i Remontów zostały pozytywnie ocenione w odniesieniu do termomodernizacji budynków wielorodzinnych. Wśród ewentualnych modyfikacji tej ustawy postuluje się:

- opracowanie oficjalnej definicji termomodernizacji do standardu niemal zero-energetycznego. Polska definicja termomodernizacji powinna zawierać wskaźnik zapotrzebowania na energię użytkową do ogrzewania EU_{CO} oraz wielkości procentowego zmniejszenia zapotrzebowania na energię pierwotną określoną w stosunku do budynku przed modernizacją,
- skierowanie wsparcia w ramach istniejącego FTiR na działania bardziej kompleksowe i dające możliwie duże oszczędności energii. Zmiany te powinny mieć na celu:
 - a) promocję głębokiej termomodernizacji,
 - b) dofinansowanie działań dających możliwie duże oszczędności energii,
 - c) promocję rozwiązań odpowiadających przyszłym wymaganiom w zakresie ochrony cieplnej budynków;
- uzależnienie wysokości premii od uzyskiwanego efektu, w tym zwłaszcza poprzez uzyskiwanie oczekiwanego rezultatu odnoszącego się do wymaganego standardu efektywności energetycznej, co powinno skłaniać do realizacji głębokiej termomodernizacji,
- zakwalifikowanie do listy ulepszeń nazywanych do tej pory termomodernizacyjnymi:
 - a) tych, które są związane ze zmniejszeniem zużycia energii elektrycznej na potrzeby własne budynków (modernizacja oświetlenia, napędów pomp, napędów dźwigów itp.),
 - b) optymalizacji systemów technicznych budynków, w szczególności systemu ogrzewania i ciepłej wody użytkowej i optymalizacji przepływów medium grzewczego;
- zakwalifikowanie instalacji fotowoltaicznych do wsparcia w postaci premii,
- zmianę zapisów, które z uwagi na upływ czasu są nieaktualne.

Aspekty finansowe

ZBP szacuje na ponad 200 miliardów zł środki niezbędne do przeprowadzenia termomodernizacji budynków jednorodzinnych. Zgodnie z BPIE, modernizacja tych budynków w tempie 2% zasobów rocznie (ok. 100 tys. budynków), w okresie 10 lat będzie wymagała poniesienia nakładów inwestycyjnych w wysokości ok. 60 mld zł, przy czym w zależności od wymaganej procentowej poprawy efektywności energetycznej wysokość dotacji wynosiłaby od 20 do 40%.

4. Propozycje DM dotyczące ewolucji systemu wsparcia termomodernizacji

4.1. Zmiany aktualnie obowiązującej ustawy

Diagnoza

Zgodnie z zapisami Narodowego Programu Mieszkaniowego, poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych i zmniejszenie kosztów zapotrzebowania na energię w sektorze komunalno-bytowym przez zwiększenie efektywności interwencji publicznych realizowanych ze środków FTiR miała być realizowana z uwzględnieniem wyników badania stanu technicznego zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytywowej. Od 2016 roku Instytut Techniki Budowlanej w Warszawie (ITB) realizuje program pn. „Ocena bezpieczeństwa i trwałości budynków wykonanych metodami uprzemysłowionymi”. Jego zakończenie przewidziane jest na 2018 rok. Efektem prac będzie wydanie przez Instytut „wytycznych diagnozowania budynków wzniesionych w technologiach uprzemysłowionych”. Na koniec 2016 r. Instytut przekazał raport roczny, w którym przedstawił wstępne wyniki prowadzonych badań, bez wskazania propozycji wytycznych oraz działań naprawczych.

Zgodnie z danymi zebranymi w tabeli 3. Premie przyznane w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 według rodzaju inwestycji, przyznane premie termomodernizacyjne stanowiły 78,8% wszystkich przyznanych premii. Z kolei Zgodnie z danymi zebranymi w tabeli 4. Premie przyznane w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009-2016 według typów inwestorów, wśród przyznanych premii termomodernizacyjnych, 62,6% zostało przyznanych na wnioski wspólnoty mieszkaniowej, a 35,6% zostało przyznanych na wnioski spółdzielni mieszkaniowej. Łącznie tym dwóm grupom inwestorów zostało przyznanych 98,2% wszystkich przyznanych premii termomodernizacyjnych.

Dotychczasowe zasady funkcjonowania programu termomodernizacji i remontów oraz przytoczone wyżej rezultaty osiągnięte ze wsparciem w postaci premii udzielanych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) są pozytywnie oceniane w odniesieniu do termomodernizacji budynków wielorodzinnych. Ze względu na omówiony w następnym podpunkcie charakter barier utrudniających właścicielom budynków jednorodzinnych korzystanie ze wsparcia udzielanego ze środków FTiR, oraz związaną z tym potrzebą stworzenia odrębnego programu dotyczącego tego sektora budynków, budynki wielorodzinne wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe powinny nadal być głównymi beneficjentami programu wspierania termomodernizacji i remontów.

Zgodnie z przepisami, ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych, wspierane przedsięwzięcie termomodernizacyjne musi przynosić oszczędność energii, której minimalny poziom został określony w zależności od charakteru tego przedsięwzięcia:

- zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię dostarczaną do budynków (mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych) na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania o co najmniej:
 - a) 10 proc., w budynkach, w których modernizuje się wyłącznie system grzewczy,
 - b) 15 proc., w budynkach, w których po 1984 r. przeprowadzono modernizację systemu grzewczego,
 - c) 25 proc., w pozostałych budynkach,
- zmniejszenie rocznych strat energii w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła o co najmniej 25 proc., lub
- zmniejszenie kosztów zakupu ciepła dostarczanego do budynków w wyniku likwidacji lokalnego źródła ciepła, z jednoczesnym wykonaniem przyłączy technicznych do scentralizowanego źródła, o co najmniej 20 proc.

Minimalny poziom oszczędności energii nie został określony jedynie w przypadku zastąpienia źródła energii źródłem odnawialnym (OZE) lub zastosowania wysokosprawnej kogeneracji.

Celem tego przepisu jest wyłączenie możliwości realizowania stosunkowo niewielkich przedsięwzięć termomodernizacyjnych, o zakresie ograniczonym do zadań o najkrótszym prostym okresie zwrotu (SPBT), a więc do zadań cechujących się najwyższymi wartościami oszczędności kosztów energii przypadającymi na złotówkę nakładów inwestycyjnych. Jednocześnie przepis ten umożliwia realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w dwóch lub nawet w trzech etapach, co potwierdza fakt uzyskania w ok. 20% przedsięwzięć termomodernizacyjnych zrealizowanych w okresie 2009-2016 zmniejszenia zapotrzebowania na energię na poziomie przekraczającym 50%. W niektórych przypadkach poziom ten przekraczał nawet 75%. Jedyne **wątpliwości merytoryczne** w tym przepisie **budzi obniżenie standardowego minimalnego poziomu zmniejszenia zapotrzebowania na energię dostarczaną do budynków z 25% do 15%**, w przypadku budynków w których przeprowadzono modernizację systemu grzewczego nawet 33 lata temu.

Wysokość premii termomodernizacyjnej stanowi 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, jednak nie więcej niż:

- 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i
- dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego.

Ten **sposób wyznaczania wysokości premii termomodernizacyjnej stymuluje realizowanie przedsięwzięć termomodernizacyjnych** które są kredytowane w wysokości stanowiącej co najmniej 80% nakładów inwestycyjnych i **o SPBT nieprzekraczającym 12,5 roku**. W przypadku takich przedsięwzięć jest możliwe uzyskanie premii termomodernizacyjnej w wysokości stanowiącej co najwyżej 16% kosztu przedsięwzięcia. Jeśli natomiast inwestor przeprowadzi bardziej pogłębioną termomodernizację, w wyniku której uzyska wyższe oszczędności kosztów energii ale wydłużając jednocześnie okres zwrotu nakładów inwestycyjnych, wysokość premii termomodernizacyjnej w stosunku do kosztu przedsięwzięcia termomodernizacyjnego będzie malała wraz ze wzrostem SPBT. W rezultacie, jeśli SPBT wyniesie 20 lat, maksymalna wysokość premii termomodernizacyjnej spadnie z 16% do 10% kosztu przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Obowiązujący obecnie sposób wyznaczania wysokości premii termomodernizacyjnej był odpowiedni w początkowym okresie wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych, promując wzrost zainteresowania termomodernizacją budynków. Obecnie zainteresowanie to jest na tyle szerokie, że uzasadnione jest promowanie wyłącznie odpowiednio głębokich i kompleksowych termomodernizacji, o dłuższych od kilkuletniego okresach zwrotu.

Badania prowadzone zarówno w Polsce jak i w innych państwach UE pokazują na silny związek pomiędzy występowaniem zjawiska ubóstwa energetycznego i niską efektywnością energetyczną budynków. Dlatego najlepszym sposobem przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu są działania dające długotrwałe efekty i minimalizujące występowanie przyczyn zjawiska, czyli przede wszystkim systematyczne podnoszenie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych poprzez ich termomodernizację.

Program termomodernizacji i remontów w obecnym kształcie, chociaż pośrednio przyczynia się do redukcji zjawiska ubóstwa energetycznego, **nie uwzględnia w sposób bezpośredni problematyki ubóstwa energetycznego**.

Rekomendacje DM

Przedstawione niżej rekomendacje Departamentu Mieszkalnictwa nie zawierają propozycji zmian przepisów dotyczących wsparcia udzielanego w formie premii remontowej, gdyż ewentualne zmiany tych przepisów powinny bazować na wynikach badania „Ocena bezpieczeństwa i trwałości budynków wykonanych metodami uprzemysłowionymi” realizowanego przez ITB.

Mając na uwadze pozytywną ocenę programu termomodernizacji i remontów jako sprawdzonego i skutecznego instrumentu wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych realizowanych przez wspólnoty

i spółdzielnie mieszkaniowe, zmiany w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów powinny ograniczać się do wprowadzenia tylko niezbędnych korekt. Najistotniejsza z nich powinna dotyczyć sposobu ustalania wysokości premii termomodernizacyjnej tak, by wsparcie publiczne stymulowało inwestorów do przeprowadzania pogłębionej termomodernizacji budynków mieszkalnych.

Mając powyższe na uwadze, DM proponuje następujące modyfikacje istniejącego systemu wsparcia termomodernizacji:

- 1) Premia termomodernizacyjna powinna przysługiwać pod warunkiem przeprowadzenia **głębokiej termomodernizacji**.

Nie ma obecnie ogólnie przyjętej definicji pojęcia „głęboka termomodernizacja”. Generalnie rozumie się pod nim ulepszenia prowadzące do uzyskania parametrów energetycznych i ekologicznych lepszych, niż te wynikające z obowiązujących przepisów technicznych, dzięki czemu dom będzie charakteryzował się niskim zapotrzebowaniem na energię końcową (z uwzględnieniem jakości systemu grzewczego) do celów ogrzewania i przygotowania c.w.u. W celu sprecyzowania tego pojęcia proponuje się przyjęcie, że jest to termomodernizacja, po przeprowadzeniu której budynek będzie spełniał warunki określone w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 – tekst jednolity)* **jako obowiązujące od 1 stycznia 2021 roku** dla budynku podlegającego przebudowie. Oznacza to, że poszczególne elementy budynku poddawane termomodernizacji będą musiały spełniać co najmniej minimalne warunki dotyczące izolacyjności cieplnej tzw. budynków niemal zeroenergetycznych.

Data 1 stycznia 2021 r. kończy rozłożone na trzy etapy zaostrzenie warunków technicznych dotyczących budynków. Obecnie obowiązujące warunki weszły w życie w dniu 1 stycznia 2017 r. Wspieranie ze środków publicznych tylko tych przedsięwzięć termomodernizacyjnych, które spełniają wymagania izolacyjności cieplnej i inne wymagania związane z oszczędnością energii ostrzejsze od obowiązujących w okresie 2017-2020 ma na celu uniknięcie sytuacji, w której objęte wsparciem budynki mieszkalne nie będą spełniały wymagań obowiązujących w momencie zakończenia lub niedługo po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Koszty takiego przedsięwzięcia, powiększone o koszty dodatkowej termomodernizacji do standardu budynku niemal zeroenergetycznego byłyby istotnie wyższe, niż w przypadku jednorazowej termomodernizacji przeprowadzonej od razu w tym standardzie.

Proponuje się, aby jedyny wyjątek od powyższej zasady stanowiła termomodernizacja budynków objętych ochroną konserwatorską, jeśli spełnienie zaostrzonych warunków nie byłoby możliwe ze względu na zalecenia konserwatora zabytków.

Dodatkową zaletą proponowanego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, w której audyt energetyczny budynku jest sporządzony zgodnie z łagodniejszymi warunkami technicznymi obowiązującymi przed datą złożenia wniosku o przyznanie premii termomodernizacyjnej lub datą weryfikacji tego audytu.

- 2) Wysokość premii termomodernizacyjnej powinna zależeć od udziału kredytu w źródłach finansowania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, a **relacja** wysokości **premier** termomodernizacyjnej **do nakładów** inwestycyjnych na termomodernizację **nie powinna maleć wraz ze wzrostem tych nakładów**.

Finansowy instrument wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych powinien nadal być adresowany wyłącznie do inwestorów, którzy nie posiadają środków własnych w wysokości koniecznej do pokrycia pełnych kosztów tego przedsięwzięcia i muszą w tym celu korzystać z kredytu bankowego. W przeciwnym razie, w przypadku części przedsięwzięć termomodernizacyjnych premia stanowiłaby rodzaj nagrody, a nie niezbędnego instrumentu interwencji publicznej, przy czym nagroda byłaby udzielana bez względu na to, czy przedsięwzięcie to zostało sfinansowane z ujawnionych źródeł dochodu.

Uwzględniając, że coraz powszechniejsze jest stosowanie przez banki minimalnych wymagań dotyczących wkładu własnego takich, jak w przypadku kredytów zabezpieczonych hipotecznie, zaś wkład własny niższy od 20% kosztów przedsięwzięcia termomodernizacyjnego z reguły wiąże się z wyższymi kosztami (odsetkowymi, dodatkowych zabezpieczeń) proponuje się, aby nadal maksymalna wysokość premii

termomodernizacyjnej przysługiwała w przypadku przedsięwzięć termomodernizacyjnych kredytowanych w 80%.

Proponujemy, aby premia termomodernizacyjna **nie przysługiwała** w przypadku wysoko opłacalnych dla inwestora przedsięwzięć termomodernizacyjnych, tj. przedsięwzięć których prosty okres zwrotu SPBT wynosi do 10 lat. Wraz ze wzrostem SPBT powyżej tej wartości, w określonych granicach powinien rosnąć udział premii termomodernizacyjnej w nakładach inwestycyjnych.

Zgodnie z powyższą propozycją wysokość premii termomodernizacyjnej byłaby określana na podstawie prostej zależności:

$p = 0$, jeśli $K < 8R$, oraz

$p = a * (K - 8R)$ w pozostałych przypadkach

gdzie:

p – wysokość premii termomodernizacyjnej,

a – współczynnik określający tempo wzrostu udziału premii w kosztach przedsięwzięcia,

K – wysokość kredytu,

R – wysokość rocznych oszczędności kosztów energii uzyskanych w wyniku przedsięwzięcia.

Współczynnik a , określający tempo wzrostu udziału premii ma również naturalną interpretację jako udział wsparcia publicznego w części kapitału kredytu przekraczającej ośmiokrotność oszczędności rocznych uzyskanych w wyniku realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Zarówno tempo wzrostu udziału premii jak i górna granica procentowego udziału premii w nakładach powinny zostać określone w oparciu o analizę kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych realizowanych zgodnie z warunkami obowiązującymi od 2021 roku. Wstępnie proponujemy przyjęcie, że $a = 60\%$ i premia termomodernizacyjna, tak jak obecnie, stanowi 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, jednak nie więcej niż 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Zgodnie z powyższymi propozycjami, jeśli kredyt stanowi 80% kosztów przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, to gdy prosty okres zwrotu kosztów przedsięwzięcia rośnie od 10 do 15 lat, udział premii termomodernizacyjnej w tych kosztach rośnie od 0% do 16%, zaś jej udział w kapitale kredytu rośnie od 0% do 20% - a więc do poziomu uzyskiwanego obecnie dla wszystkich przedsięwzięć termomodernizacyjnych o okresie zwrotu nie przekraczającym 12,5 roku. W proponowanym rozwiązaniu, jeśli okres zwrotu będzie wynosił 12,5 roku, to premia będzie stanowiła 9,6% kosztów przedsięwzięcia i 12% kapitału kredytu.

Jeśli górna granica procentowego udziału premii w nakładach wynosi 16%, to premia termomodernizacyjna będzie wynosiła 16% kosztów w przypadku każdego przedsięwzięcia termomodernizacyjnych o okresie zwrotu SPBT wynoszącym co najmniej 15 lat. Jeśli natomiast przyjmiemy że górna granica procentowego udziału premii w nakładach wynosi 24%, to ta graniczna wartość zostanie osiągnięta gdy SPBT wyniesie 20 lat. Obecnie, jeśli SPBT = 15 lat, to premia termomodernizacyjna stanowi co najwyżej 13,3% kosztów przedsięwzięcia. Wraz ze wzrostem SPBT do 20 lat, jej udział spada do 10%.

3) **Jednym z celów** wspierania ze środków publicznych przedsięwzięć termomodernizacyjnych powinno być **ograniczenie zjawiska ubóstwa energetycznego**

W przypadku budynków wielorodzinnych ograniczenie ubóstwa energetycznego w postaci braku odpowiedniego komfortu cieplnego wymaga ukierunkowania interwencji na budynki z lokalami na wynajem, zwłaszcza komunalne oraz te nieposiadające centralnego ogrzewania. Jednocześnie zamieszkujący budynki wielorodzinne, ubodzy energetycznie właściciele lokali mieszkalnych z zasady nie dysponują

wystarczającymi środkami finansowymi, żeby uzyskać zdolność kredytową, która pozwoli im poprawić jakość mieszkania. Stąd instrumenty wsparcia wymagające posiadania zdolności kredytowej bądź pokrycia istotnej części kosztów termomodernizacji budynków są niedostępne dla tej grupy gospodarstw domowych. Szczególnie silnie jest to obserwowane w przypadku niewielkich wspólnot mieszkaniowych, w przypadku których nawet jedno ubogie energetycznie gospodarstwo domowe może wykluczyć możliwość uzyskania wsparcia publicznego na zasadach określonych w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

Mając na względzie ograniczoność środków budżetowych proponujemy wprowadzenie na zasadach pilotażu dodatkowej premii, przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego w przypadku kompleksowej termomodernizacji budynku mieszkalnego należącego do zasobów komunalnych. W późniejszym okresie, jeśli skierowane zostaną na ten cel odpowiednie środki budżetowe, wsparciem w postaci tej dodatkowej premii mogłyby zostać również objęte towarzystwa budownictwa społecznego, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe.

Proponujemy, by wysokość dodatkowej premii, przyznawanej wraz z premia termomodernizacyjną, była wprost proporcjonalna do powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych mieszkań zamieszkałych przez osoby korzystające z dodatków mieszkaniowych i dodatków energetycznych, wg stanu na dzień sporządzenia wniosku o przyznanie premii termomodernizacyjnej.

Proponujemy, by łączna wysokość premii termomodernizacyjnej i dodatkowej premii stanowiła nie więcej niż 50% całkowitych kosztów przedsięwzięcia termomodernizacyjnej.

4) **Usunięcie przepisu art. 3 pkt 1 lit. b, określającego minimalny próg zmniejszenia zapotrzebowania na energię w budynkach, w których po 1984 r. przeprowadzono modernizację systemu grzewczego**

Ww. przepis zdezaktualizował się. Obecnie ocenia się, że modernizacja systemu grzewczego powinna być przeprowadzona po około dwudziestoletnim okresie jego użytkowania.

Rezygnację z ustalenia minimalnego progu zmniejszenia zapotrzebowania na energię w budynkach w których przeprowadzono modernizację systemu grzewczego uzasadnia konieczność jej przeprowadzenia w taki sposób, by uwzględniała zapotrzebowanie na energię ciepłą istotnie zredukowane w wyniku poprawy charakterystyki energetycznej budynku. Oznacza to, że modernizacja systemu grzewczego powinna być przeprowadzona w trakcie kompleksowej termomodernizacji budynku lub po realizacji przeprowadzeniu termomodernizacji obejmującej docieplenie przegród budowlanych oraz wymianę okien i drzwi wejściowych do budynku. Minimalny poziom zmniejszenia energii w budynku w którym modernizuje się wyłącznie system grzewczy został określony w art. 3 pkt 1 lit. a.

4.2. Nowy program termomodernizacji budynków jednorodzinnych

Diagnoza

Zgodnie z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. (NSP 2011) w Polsce zlokalizowanych było 6 047,1 tys. budynków, w których znajdowało się co najmniej jedno mieszkanie. Wśród 5 542,6 tys. zamieszkałych budynków mieszkalnych⁵ aż **90,3% (5 007,5 tys.) stanowiły budynki jednorodzinne.**

Tabela 7. Budynki jednorodzinne w Polsce według wyników NSP 2011 (w tys.).

	Budynki mieszkalne			W tym budynki jednorodzinne		
	Liczba budynków	Liczba mieszkań	Liczba ludności	Liczba budynków	Liczba mieszkań	Liczba ludności
Ogółem	5 542,6	12 960,5	38 005,7	5 007,5	5 253,1	19 474,7
Miasto	2 176,4	8 978,9	23 123,0	1 738,2	1 863,0	6 352,3
Wieś	3 366,2	3 981,6	14 882,6	3 269,3	3 390,1	13 122,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie opracowania GUS: Zamieszkane Budynki. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013.

Większość budynków jednorodzinnych – 3 269,3 tys., tj. 65,3%, była zlokalizowana na obszarach wiejskich i jednocześnie stanowiła 97,1% wszystkich budynków mieszkalnych na wsi. W miastach natomiast znajdowało się 1 738,2 tys. budynków jednorodzinnych – 79,9% wszystkich budynków mieszkalnych na tych terenach.

Wśród 38 005,7 tys. osób zamieszkujących w budynkach mieszkalnych 19 474,7 tys. (51,2%) mieszkało w 5 253,1 tys. mieszkań, znajdujących się w budynkach jednorodzinnych, z czego większość – 13 122,4 tys. osób (67,4%) na obszarach wiejskich.

89,8% budynków mieszkalnych jednorodzinnych stanowiło **własność osób fizycznych**. Udział budynków w ramach pozostałych form posiadania był marginalny i z wyjątkiem współwłasności z wyodrębnionymi własnościami lokali mieszkalnych nie przekroczył poziomu 1%. Prawie 5% budynków jednorodzinnych charakteryzowało się natomiast nieustaloną własnością.

Tabela 8. Budynki jednorodzinne w Polsce według formy własności na podstawie wyników NSP 2011.

	Tys.	%
Budynki jednorodzinne	5 007,5	100,0
stanowiące własność:		
osób fizycznych	4 496,6	89,8
spółdzielni mieszkaniowych	7,4	0,1
gmin	21,3	0,4
Skarbu Państwa	13,0	0,3
zakładów pracy	18,5	0,4
towarzystw budownictwa społecznego	0,4	0,01
pozostałych podmiotów	10,2	0,2
stanowiące współwłasność:		
z wyodrębnionymi własnościami lokali mieszkalnych	164,2	3,3
bez wyodrębnionych własności lokali mieszkalnych	34,3	0,7
o nieustalonej własności	241,8	4,8

Sumy danych częściowych mogą odbiegać od wartości globalnych z uwagi na przyjęte zaokrąglenia.

W Polsce 21,9% budynków mieszkalnych zostało wybudowanych przed 1945 rokiem, zaś w okresie 1945-1978 – 50% budynków mieszkalnych. W porównaniu do budynków z roku 2007, budynki te cechuje

⁵ Jako budynek mieszkalny rozumiany jest budynek przeznaczony na cele mieszkalne, zajęty przez lokale mieszkalne w całości, a także budynek, w którym oprócz mieszkań znajdują się inne pomieszczenia, ale mieszkania zajmują co najmniej połowę budynku.

trzykrotnie wyższe zużycie energii w przypadku budynków wybudowanych przed 1945 rokiem i ponad dwukrotnie wyższe jej zużycie w przypadku budynków z okresu 1945-1978.

Spośród budynków wybudowanych przez 1945 rokiem, 49% posiada bardzo niski, a 32% niski standard izolacji cieplnej. Niemal 50% nie posiada ocieplenia ścian zewnętrznych, a 45% ocieplenia stropu, zaś w przypadku ocieplonych budynków średnia grubość warstwy ocieplenia wynosi zaledwie 7,9 cm dla ścian i 13,9 cm dla stropu. Niewiele lepiej jest w przypadku budynków z okresu 1945-1988: 43% posiada bardzo niski, a 36% niski standard izolacji cieplnej. 43% nie posiada ocieplenia ścian zewnętrznych, a 21% ocieplenia stropu, zaś w przypadku ocieplonych budynków średnia grubość warstwy ocieplenia wynosi zaledwie 8,6 cm dla ścian i 11,8 cm dla stropu.

W okresie 1989-2000 budowano domy głównie w niskim (42%) i średnim (31%) standardzie izolacyjności cieplnej. Domy wybudowane od 2001 roku, 29% cechuje średni i wysoki, a 10% bardzo wysoki, standard izolacyjności cieplnej. Wśród nich 90% posiada ocieplenie ścian zewnętrznych, a 96% ocieplenie stropu, przy czym średnia grubość warstwy ocieplenia wynosi 11,1 cm dla ścian i 20 cm dla stropów.

Zgodnie z wynikami badań Instytutu Badań Rynku i Opinii Publicznej CEM z 2014 roku, **dominującym źródłem ogrzewania domów jednorodzinnych w Polsce** wybudowanych przed 1945 rokiem są **kotły węglowe** znajdujące się w 68% budynków⁶, przy czym 29% spośród tych kotłów ma co najmniej 10 lat. Pozostałe spośród tych budynków są ogrzewane przy użyciu kotłów lub kominków na drewno i biomasę (16% budynków), kotłów gazowych (12% budynków), a 3,6% budynków jednorodzinnych jest ogrzewane przy pomocy ciepła sieciowego, ogrzewania elektrycznego lub innego⁷.

W przypadku budynków z okresu 1945-1988, kotły węglowe znajdują się w 76% budynków. W budynkach jednorodzinnych budowanych w kolejnych latach wykorzystanie kotłów węglowych jako źródła ogrzewania spadało. W strukturze źródeł ciepła w domach budowanych od 2001 kotły węglowe stanowią 37%, kotły gazowe 28%, kotły/kominki na biomasę i drewno 29%, a miejska sieć ciepłownicza, elektryczność i inne 7%.

Powyższe dane ilustrują potencjał oszczędności energii i redukcji niskiej emisji, możliwych do uzyskania w wyniku termomodernizacji budynków jednorodzinnych i modernizacji ich źródeł ogrzewania. **Wykorzystanie tego potencjału będzie wymagało poniesienia nakładów inwestycyjnych w wysokości co najmniej 200 mld zł.** Zgodnie ze zgłaszanymi przez ekspertów postulatami, wsparcie publiczne w formie dotacji powinno wynosić, w zależności od wymaganej procentowej poprawy efektywności energetycznej, od 20 do 40% ponoszonych przez inwestora nakładów inwestycyjnych. W konsekwencji przyjęcie tych postulatów oznaczałoby konieczność wydatkowania środków publicznych w wysokości znacząco przekraczającej 40 mld zł.

Właściciele budynków jednorodzinnych realizujący przedsięwzięcia termomodernizacyjne mogą korzystać ze wsparcia publicznego w postaci premii termomodernizacyjnej, udzielanej ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów na zasadach określonych w *ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów ((tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 130)*, zwanej dalej ustawą. Nie jest natomiast dla nich dostępne wsparcie termomodernizacji ze środków unijnych, gdyż w przypadku budynków mieszkalnych może ono dotyczyć wyłącznie budynków wielorodzinnych.

W okresie 2009-2016 właścicielom budynków jednorodzinnych zostało udzielonych 106 premii termomodernizacyjnych, co stanowi zaledwie 0,54% wszystkich udzielonych w tym okresie premii termomodernizacyjnych. Można wskazać następujące tego przyczyny:

- w budynkach ogrzewanych paliwami stałymi (ich udział sięga niemal 70% wszystkich budynków jednorodzinnych), zdecydowana większość jest wyposażona w stare kotły nie spełniające jakichkolwiek norm emisyjnych i w których można stosować różne rodzaje paliw stałych, koszty

⁶ *Efektywność energetyczna w Polsce – Przegląd 2013*, Instytut Ekonomii Środowiska, Kraków 2014.

⁷ Dane nie sumują się do 100%, gdyż w niektórych budynkach jednorodzinnych wykorzystuje się więcej niż jedno podstawowe źródło ogrzewania.

ogrzewania niskiej jakości sortami węgla, drewnem a nawet odpadami są na tyle niskie, że rachunek ekonomiczny nie uzasadnia realizacji prac termomodernizacyjnych. Sytuacja w tym zakresie powinna jednak ulec zmianie po wejściu w życie rozporządzeń w sprawie norm jakości dla paliw stałych oraz w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe,

- w przypadku zdecydowanej większości domów jednorodzinnych roboty budowlane są realizowane w tzw. systemie gospodarczym, co polega na samodzielnym wykonywaniu prostych prac budowlanych, wyszukiwaniu i zatrudnianiu małych, lokalnych ekip budowlanych oraz samodzielnym pozyskiwaniu niezbędnych materiałów. Jest to bowiem rozwiązanie postrzegane przez inwestorów jako korzystniejsze finansowo i pozwalające na dostosowanie tempa realizacji inwestycji do posiadanych aktualnie środków, bez konieczności ponoszenia kosztów pośrednich i kosztów finansowania bankowego,
- ustawowe wymogi dotyczące realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego generujących odpowiednio wysokie oszczędności energii, na podstawie audytu energetycznego określającego zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne przedsięwzięcia termomodernizacyjnego ze wskazaniem rozwiązania optymalnego, w szczególności z punktu widzenia kosztów realizacji tego przedsięwzięcia oraz oszczędności energii, oraz zgodnie przepisami określającymi minimalne wymagania w zakresie izolacyjności cieplnej powodują konieczność jednorazowego poniesienia wydatków inwestycyjnych o okresie zwrotu wynoszącym około 10 lat. Inwestorzy indywidualni nie dostrzegają natomiast korzyści wynikających z maksymalizacji oszczędności energii cieplnej w budynku w perspektywie długoletniej, preferując inwestycje najmniej kosztowne, o krótkim okresie zwrotu,
- dla większości potencjalnych inwestorów indywidualnych system udzielania wsparcia w formie premii termomodernizacyjnej jest skomplikowany, a jego zasady nie są intuicyjnie zrozumiałe,
- jednym z warunków uzyskania wsparcia ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów jest konieczność zaciągnięcia kredytu bankowego, co nie jest możliwe w przypadku części potencjalnych inwestorów ze względu na brak odpowiedniej zdolności kredytowej,
- konieczność poniesienia dodatkowych kosztów (audytu, projektu budowlanego, zabezpieczenia kredytu, prowizji bankowej) obniża atrakcyjność wsparcia w formie premii termomodernizacyjnej, zaś intensywność tego wsparcia nie stanowi dostatecznie atrakcyjnego bodźca finansowego,
- w rezultacie braku uznania przez właścicieli budynków jednorodzinnych wsparcia w formie premii termomodernizacyjnej za dostatecznie atrakcyjny instrument finansowy, nie został uruchomiony proces opierający się na mechanizmach naśladowczych, obserwowany w przypadku spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych,
- brakuje atrakcyjnej oferty kredytowej, adresowanej do właścicieli budynków jednorodzinnych realizujących przedsięwzięcia termomodernizacyjne. Ta grupa potencjalnych klientów nie jest dla banków atrakcyjna ze względu na niski obecnie popyt oraz na rozproszenie i relatywnie niską wartość inwestycji termomodernizacyjnych,
- brak jest odpowiednich źródeł informacji i bezpośredniego wsparcia technicznego dla indywidualnych inwestorów. Ogólnikowe kampanie informacyjne zachęcające do oszczędności energii nie dostarczają im przekonujących argumentów do podjęcia aktywności inwestycyjnej wymagającej znacznie większych nakładów na termomodernizację.

Skutkiem wskazanych wyżej przyczyn jest nie tylko nikłe wykorzystanie środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, praktycznie jedyne obecnie finansowe źródło wsparcia publicznego termomodernizacji budynków jednorodzinnych, ale przede wszystkim nieefektywne wydatkowanie przez inwestorów środków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych bez korzystania z tego wsparcia. Metoda gospodarcza oznacza bowiem nie tylko samodzielne wykonywanie prac budowlanych, ale także kupowanie materiałów, dostarczanie ich na plac budowy oraz czas spędzony na wyszukiwaniu informacji o tym jak i czym ocieplić oraz jak wykończyć budynek. Inwestor indywidualny, który decyduje się na budowę systemem gospodarczym, musi wykazać się wiedzą i praktyczną znajomością technik termomodernizacji, a także zdolnością do oceny możliwości technicznych oraz racjonalności ekonomicznej zastosowania nowoczesnych i ekologicznych technologii, które pozwolą ograniczyć koszty eksploatacji domu np. wentylacji mechanicznej z rekuperacją, dzięki której można zmniejszyć wysokość opłat za ogrzewanie, paneli

solarnych pomocnych przy grzaniu wody użytkowej, czy ogniw fotowoltaicznych zmieniających energię słoneczną w elektryczną.

Podstawowym problemem inwestora zamierzającego przeprowadzić termomodernizację budynku metodą gospodarczą jest brak łatwego dostępu do rzetelnych informacji i do koniecznego wsparcia technicznego. W efekcie środki wydatkowane na modernizację są w dużej części nieświadomie marnotrawione, gdyż najczęściej inwestorzy przeprowadzają przedsięwzięcia termomodernizacyjne:

- bez określenia optymalnego zakresu i głębokości działań termomodernizacyjnych,
- przy pomocy ekip budowlanych bez odpowiedniego przygotowania,
- z wykorzystaniem przypadkowych, najtańszych materiałów i towarów, nierzadko nieposiadających parametrów deklarowanych przez producentów.

Poprawa w tym zakresie nie będzie możliwa, bez ułatwienia inwestorom dostępu do sprawdzonych informacji i odpowiedniego wsparcia technicznego.

Rekomendacje DM

Potencjał efektywności energetycznej sektora budynków jednorodzinnych i skala oszczędności energii możliwych do uzyskania w wyniku jego wykorzystania to szansa na osiągnięcie korzyści politycznych, gospodarczych i społecznych, takich jak zmniejszenie uzależnienia Polski od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych, zmniejszenie potrzeb inwestycyjnych w zakresie modernizacji istniejących i budowy nowych mocy w systemie energetycznym i w systemie ciepłowniczym, niższy udział kosztów energii w budżetach gospodarstw domowych i związane z tym niższe ryzyko ubóstwa energetycznego, czy korzyści zdrowotne, związane zarówno z poprawą komfortu cieplnego w lokalach mieszkalnych, jak i z redukcją niskiej emisji. Uzasadnia to interwencję publiczną mającą na celu uruchomienie tego potencjału.

Wykorzystanie potencjału efektywności energetycznej sektora budynków jednorodzinnych wymaga poniesienia kilkuset miliardowych nakładów inwestycyjnych. W warunkach ograniczeń budżetowych, pomoc publiczna stymulująca jego wykorzystanie wymaga odpowiedniego określenia priorytetów interwencji publicznej, jej skoncentrowanie na niewielu precyzyjnie określonych celach i obszarach, oraz doboru właściwych instrumentów, pozwalających na sprawne i skuteczne uzyskanie maksymalnych efektów z każdej złotówki poniesionych nakładów. Wymaga również skoordynowanego wysiłku wszystkich organów administracji publicznej odpowiadających za jakość powietrza.

Mając powyższe na uwadze, DM proponuje:

- 1) **Priorytetowym celem** wspierania termomodernizacji budynków jednorodzinnych powinna być **poprawa jakości powietrza**. W pierwszej kolejności wsparcie to powinno obejmować obszary o najwyższych stężeniach zanieczyszczeń powietrza oraz obszary, na których występują duże skupiska ludności.

Emisja zanieczyszczeń do atmosfery wynikająca z produkcji ciepła na potrzeby ogrzewania i ciepłej wody użytkowej jest szczególnie groźna w przypadku nisko sprawnych, wysokoemisyjnych pieców i bojlerów węglowych, zwłaszcza opalanych węglem niskiej jakości, półproduktami węglowymi, odpadami pochodzącymi z zakładów meblarskich (klejone drewno), a także spalania opon, odpadów plastikowych, odpadów zanieczyszczonych olejami silnikowymi itp. Wprowadzenie i skuteczne egzekwowanie zakazu stosowania paliw wysokoemisyjnych, a także wdrożenie standardów emisyjnych dla kotłów na paliwa stałe, pozwalają na ograniczenie intensywności zjawiska smogu, lecz nie gwarantują niezbędnego poziomu jego redukcji. Ze względu na duże straty ciepła, także wymiana indywidualnych kotłów grzewczych i modernizacja lokalnych źródeł ciepła bez wcześniejszej lub jednoczesnej termomodernizacji budynków będzie działaniem nieefektywnym w przypadku budynków o niskiej charakterystyce energetycznej.

Smog musi być zwalczany kompleksowo. Skutecznym rozwiązaniem problemu nieodpowiedniej jakości powietrza jest głęboka, **kompleksowa termomodernizacja** budynków, prowadzona **z jednoczesną zmianą lub modernizacją źródła ciepła**, w wyniku której zapotrzebowanie na energię

cieplną zmniejszy się o kilkadziesiąt procent. Dlatego w przypadku dofinansowywania wymiany systemu grzewczego, dofinansowanie powinno być dostępne dla właściciela budynku jednorodzinnego pod warunkiem, że budynek ten został wybudowany lub poddany termomodernizacji po 16 grudnia 2002 roku, a więc po wejściu w życie *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*.

2) Stworzenie skutecznego mechanizmu służącego udzielaniu wsparcia technicznego właścicielom budynków mieszkalnych będzie miało kluczowe znaczenie dla prawidłowej realizacji przeprowadzanych przez nich przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych, a w konsekwencji dla jak najlepszego wykorzystania potencjału wzrostu efektywności energetycznej w istniejących budynkach mieszkalnych.

Nieodpłatne wsparcie techniczne dedykowanego właścicielom budynków jednorodzinnych jest konieczne począwszy od pomocy w ustaleniu optymalnego zakresu przedsięwzięcia, poprzez wybór odpowiedniej jakości materiałów i technologii termomodernizacji, a następnie poprzez udzielenie dostępu do bazy danych sprawdzonych wykonawców, przeszkolonych w poszczególnych technologiach, a także fachowy nadzór na każdym etapie prac, pomoc w dostosowaniu i regulacji źródeł ciepła, na ocenie rzeczywistych rezultatów i efektywności przeprowadzonych działań termomodernizacyjnych kończąc.

W ramach wsparcia technicznego jest również konieczne organizowanie szkoleń dla lokalnych wykonawców, którzy obecnie mają pierwszy, a często jedyny kontakt z inwestorem.

W powyższym kontekście należy wskazać działania prowadzone przez NFOŚiGW w ramach Projektu Doradztwa Energetycznego, działającego w oparciu o ogólnopolską sieć profesjonalnych doradców energetycznych, których zadaniem jest nieodpłatne doradztwo w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii (OZE). W oparciu o tę sieć należałoby zbudować dedykowaną, gminną sieć doradców energetycznych, udzielających nieodpłatnie wsparcia technicznego właścicielom budynków mieszkalnych. Dopiero po zbudowaniu takiej dedykowanej sieci mogłoby być dobrze wykorzystane ewentualne finansowe wsparcie ze środków publicznych, adresowane wyłącznie do właścicieli budynków jednorodzinnych.

Gminna sieć doradców energetycznych powinna być budowana w szczególności z wykorzystaniem doświadczeń uzyskanych w związku z zakładaną w województwie małopolskim siecią pilotażową Eko-doradców oraz uruchomieniem regionalnego Centrum Kompetencji. Działania te są prowadzone w ramach *Projektu zintegrowanego LIFE⁸ "Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze"*. Zadaniem Eko-doradców jest wspieranie wdrażania *Programu ochrony powietrza*, pozyskiwanie środków zewnętrznych na działania ograniczające emisję zanieczyszczeń, mobilizowanie mieszkańców do włączenia się w te działania, a także doradztwo dla mieszkańców Małopolski w zakresie najbardziej efektywnych sposobów ograniczenia emisji i źródeł finansowania, w tym zapobieganie ubóstwu energetycznemu poprzez działania służące oszczędności kosztów energii. Z kolei Centrum Kompetencji ma prowadzić szkolenia i bazę wiedzy dla wszystkich samorządów lokalnych, aby wspomóc gminy w realizacji prowadzonych działań.

3) Częściowe dofinansowanie kosztów audytu energetycznego ze środków publicznych będzie stymulowało zainteresowanie termomodernizacją budynków jednorodzinnych, pozwalając bezpośrednio dotrzeć do potencjalnych inwestorów.

Audyt powinien określać zakres oraz parametry techniczne i ekonomiczne kompleksowego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego wykonanego **zgodnie z przepisami dotyczącymi izolacyjności cieplnej** *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, **które będą obowiązywały po 2020 roku**. Audyt ten

⁸ Program LIFE to jedyny instrument finansowy Unii Europejskiej poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu. Jego głównym celem jest wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja unijnej polityki w tym zakresie, a także identyfikacja i promocja nowych rozwiązań dla problemów dotyczących środowiska. Rolę Krajowego Punktu Kontaktowego LIFE pełni Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Standardowe dofinansowanie projektu LIFE przez **Komisję Europejską** wynosi **do 60%** wartości kosztów kwalifikowanych. Polscy Wnioskodawcy mogą dodatkowo ubiegać się o współfinansowanie projektu **ze środków krajowych NFOŚiGW**, uzupełniając montaż finansowy realizowanego przedsięwzięcia.

powinien również zawierać obliczoną wysokość roczną zmniejszenia zapotrzebowania na energię ciepłą oraz obliczoną wielkość ograniczenia emisji CO₂ oraz pyłów PM10 i PM2,5.

Zakres i forma tego audytu powinny zostać uproszczone w stosunku do określonych w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego* (Dz. U. Nr 43, poz. 346, z późn. zm.).

Audyty powinny być wykonywane wyłącznie przez audytorów energetycznych dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem, wpisanych (np. na podstawie rekomendacji udzielonych przez organizacje zrzeszające audytorów) na listę regionalną (np. prowadzoną przez odpowiedni wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub przez regionalne Centrum Kompetencji).

Dofinansowanie w wysokości stanowiącej ok. 50% kosztu audytu powinno skutecznie zachęcać do jego przeprowadzenia tych spośród właścicieli budynków jednorodzinnych, którzy potencjalnie powinni być zainteresowani ich termomodernizacją.

4) Głównymi bezpośrednimi beneficjentami programu wspierania termomodernizacji budynków jednorodzinnych **powinny być gminy** realizujące przedsięwzięcia ujęte w obszarowych programach ochrony powietrza, opracowanych zgodnie z art. 91 *ustawy - Prawo ochrony środowiska* i *Rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych*.

Ostatecznymi beneficjentami programu będą osoby fizyczne zamieszkujące budynki jednorodzinne. Gmina powinna pełnić funkcję organizatora i integratora różnych działań wspierających właścicieli tych budynków w termomodernizacji budynków mieszkalnych, połączonej ze zmianą lub modernizacją źródeł ciepła. W rezultacie, będzie możliwe pozyskanie na ograniczonym obszarze na tyle istotnej liczby projektów inwestycyjnych, by ich realizacją były zainteresowane także większe firmy wykonawcze, oraz by finansowanie zgrupowanych, relatywnie niewielkich projektów stało się opłacalne z punktu widzenia banków je kredytujących.

5) Instrument finansowego wsparcia termomodernizacji budynków jednorodzinnych powinien być **instrumentem mieszanym, kredytowo-dotacyjnym**.

Podstawowym instrumentem finansowym powinien być kredyt preferencyjny, udzielany co najmniej na okres określonego na podstawie audytu okresu zwrotu z inwestycji termomodernizacyjnej. **Dotacja byłaby instrumentem dodatkowego wsparcia**, udzielanego jedynie w przypadku kompleksowych przedsięwzięć termomodernizacyjnych, generujących oszczędności energii na poziomie wyższym niż w przypadku realizacji tego przedsięwzięcia zgodnie z minimalnymi wymogami określonymi przepisami dotyczącymi izolacyjności cieplnej *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*.

Zaletą kredytu preferencyjnego jest jego dostępność dla większej grupy inwestorów niż w przypadku instrumentu dotacyjnego, gdyż wymaga on niższej zdolności kredytowej. Jeśli jednocześnie byłby to instrument zwrotny, to dzięki wielokrotnemu wykorzystaniu tych środków pozwalałby na wygenerowanie większej skali wsparcia na każdej złotówce środków publicznych, niż w przypadku dopłat do odsetek. Wadą instrumentu zwrotnego będzie konieczność zaangażowania kilkukrotnie większej puli środków na pokrycie potrzeb kapitałowych.

Proponowany instrument będzie dostępny dla inwestorów posiadających odpowiednio wysoką zdolność kredytową. Nie umożliwi więc on przeprowadzenia kompleksowej termomodernizacji wszystkich wymagających tego budynków jednorodzinnych. Uzasadnia to dopuszczenie udzielenia preferencyjnego kredytu na realizację częściowej termomodernizacji, obejmującej poprawę izolacyjności cieplnej tylko wybranych elementów budynku, generującej najwyższe oszczędności energii na każdą złotówkę nakładów inwestycyjnych. Jedynie w przypadku braku zdolności kredytowej nawet do realizacji częściowej termomodernizacji budynku zasadnym byłoby udzielenie dotacji do wymiany wysokoemisyjnego kotła na

paliwo stałe, przy czym wysokość tej dotacji powinna być dostosowana do sytuacji dochodowej osób zamieszkujących budynki jednorodzinne.

6) Program termomodernizacji budynków jednorodzinnych powinien być realizowany i finansowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i dystrybuowany za pośrednictwem Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i banków.

Proponowany program termomodernizacji budynków jednorodzinnych powinien koncentrować się na wspieraniu na szczeblu krajowym, na zasadzie subsydiarności, realizacji przez samorządy lokalne planów gospodarki niskoemisyjnej na obszarach szczególnie zagrożonych zjawiskiem smogu, w części dotyczącej termomodernizacji budynków mieszkalnych połączonej ze zmianą lub modernizacją źródeł ciepła

Zgodnie z *ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „Narodowym Funduszem”, jest państwową osobą prawną której celem działania jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności w zakresie:

- przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza,
- wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii,
- opracowywania i wdrażanie nowych technik i technologii w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności dotyczących ograniczania emisji i zużycia wody, a także efektywnego wykorzystywania paliw.

Celem działania Narodowego Funduszu jest również tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego.

Narodowy Fundusz stosuje sprawdzony sposób dystrybuowania środków za pośrednictwem Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i banków. Samorządy lokalne są głównymi beneficjentami programów wprowadzonych przez Narodowy Fundusz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jednym z takich jest Projekt „*Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE*”.

Narodowy Fundusz ma kompetentny zespół pracowników i duże doświadczenie w przygotowywaniu i wdrażaniu programów związanych z ochroną powietrza, finansowanych zarówno ze środków krajowych, jak i zagranicznych, w tym w szczególności programów związanych z efektywnością energetyczną i likwidacją niskiej emisji, których beneficjentami końcowymi byli właściciele budynków jednorodzinnych.

Narodowy Fundusz **posiada ponadto odtwarzalne zasoby finansowe**, a także możliwość samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej (w tym samofinansowania się) oraz kształtowania instrumentów i zasad finansowania, co pozwala na przygotowanie i wdrożenie realizacji w okresie wieloletnim proponowanego programu termomodernizacji budynków jednorodzinnych. Ponadto, w ramach Programu „Czyste powietrze” ma zostać zapewniona „priorytetyzacja środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na działaniach prowadzących do jak najszybszej poprawy jakości powietrza w taki sposób, by uzyskać maksymalny efekt dla jakości powietrza z każdej złotówki poniesionych nakładów”.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Podmioty do których skierowano prośbę o przedstawienie opinii

1. **ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.**,
ul. Grunwaldzka 5, 99-301 Kutno
2. **Pan Maciej Bukowski**, Prezes Warszawskiego Instytutu Studiów Ekonomicznych,
Al. Jerozolimskie 99/18 , 02-001 Warszawa
3. **Pan Szymon Firląg**, Buildings Performance Institute Europe,
ul. Koszykowa 59/3, 00-660 Warszawa
4. **Pan Emilian Kołodziej**, Prezes Zarządu IBC GROUP Central Europe Holding S.A.,
ul. Mokołowska 1, 00-640 Warszawa
5. **Pan Jacek Kucharczyk**, Prezes Zarządu Fundacji Instytut Spraw Publicznych,
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
6. **Pan Piotr Lewandowski**, Prezes Zarządu Instytutu Badań Strukturalnych,
ul. Wiśniowa 40B lok.8, 02-520 Warszawa
7. **Pan Krzysztof Pietraszkiewicz**, Prezes Związku Banków Polskich
ul. Kruczkowskiego 8, 00-380 Warszawa
8. **Pani Magdalena Ruszkowska-Cieślak**, Dyrektor Fundacji Habitat for Humanity Poland,
ul. Mokołowska 55, 00-542 Warszawa
9. **Pan Zbigniew Szpak** - Prezes Zarządu Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A.,
Centrum LIM, Al. Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa
10. **Pan Andrzej Wiszniewski**, Prezes Zarządu Narodowej Agencji Poszanowania Energii S.A.,
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
11. **Pan Marek Zaborowski**, Wiceprezes Zarządu Instytutu Ekonomii Środowiska,
ul. Felicjanek 10/6, 31-104 Kraków

Załącznik 2. Zestawienie zgłoszonych propozycji zmian

IBS

Dotychczasowe funkcjonowanie programu (*i ustawy*)

- Mimo iż program termomodernizacji i remontów jest jednym z podstawowych instrumentów finansowych polityki mieszkalnictwa, nie uwzględnia on osób ubogich dochodowo oraz osób doświadczających trudności z zaspokojeniem potrzeb energetycznych - czyli grupy ubogich energetycznie. Zarówno ubodzy dochodowo, jak i ubodzy energetycznie, w większości nie posiadają oszczędności lub zdolności kredytowej, które pozwoliłyby na skorzystanie z programu. Tymczasem polityka mieszkaniowa, będąc częścią polityki społecznej, powinna w szczególności sposób uwzględniać grupy defaworyzowane.
- Grupa ubogich energetycznie nie została również wyodrębniona w ramach pozostałych instrumentów składających się na Narodowy Program Mieszkaniowy. Należy zauważyć, że dwa spośród mierników programu, odnoszące się w największym stopniu do ubóstwa energetycznego, pozostawiają istotną lukę. Z jednej strony „poprawa dostępności mieszkań” uwzględnia tylko tych ubogich, których mieszkania są w stanie niepozwalającym ze względów ekonomicznych na poprawę ich stanu. Osoby te powinny być zachęcane do skorzystania z lokali socjalnych. Z kolei „zwiększenie udziału budynków ocieplonych w całości zasobów”, gdzie program termomodernizacji i remontów odgrywa główną rolę, nie wpłynie na rozwiązanie problemów osób ubogich energetycznie, o ile nie zmodyfikuje się programu tak, by uwzględniał brak możliwości oszczędzania lub zaciągnięcia kredytu przez tę grupę osób.
- W polskim ustawodawstwie brakuje możliwości wykorzystania środków pomocy społecznej do poprawy efektywności energetycznej. Jednocześnie w ramach tej pomocy istotne środki wydawane są na instrumenty zmniejszające koszty opłat za energię (przede wszystkim ryczałt energetyczny, ale również zasiłki celowe na opał oraz dodatek energetyczny). Tymczasem w literaturze jednoznacznie wskazuje się na fakt, że najskuteczniejszą formą pomocy ubogim energetycznie, trafiającą w przyczyny problemu, jest poprawa efektywności energetycznej zamieszkiwanych przez nich budynków.
- Program niemal w całości kierowany był do domów wielorodzinnych, pozostawiając na marginesie mieszkańców domów jednorodzinnych. Jak wynika ze sprawozdań BGK, wśród gospodarstw korzystających z funduszu termomodernizacji i remontów jedynie 2% zamieszkuje domy jednorodzinne. Opinię tę potwierdził również przegląd wydatków w obszarze mieszkalnictwa wykonany przez Ministerstwo Finansów w 2015 r. Tymczasem ok. 70% gospodarstw domowych ubogich energetycznie zamieszkuje w domach jednorodzinnych.³
- Wśród tych domów wielorodzinnych, które dotychczas korzystały z premii, przeważają duże wspólnoty oraz wspólnoty zamożniejsze. Natomiast małe wspólnoty, do których należały gospodarstwa domowe gorzej sytuowane, nie korzystały z programu ze względu na brak zdolności kredytowej.

Postulaty zmian

1. Zapewnienie możliwości łączenia instrumentów z obszaru pomocy społecznej i termomodernizacji. Zarówno zasiłki okresowe (jak na przykład dodatek mieszkaniowy lub energetyczny), jak i zasiłki jednorazowe (np. pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie) mogłyby być, odpowiednio, źródłem spłaty rat kredytowych (w formule *project finance*) lub wkładu własnego. Pozwoliłoby to w niektórych przypadkach pokonać barierę finansową osobom ubogim energetycznie w dostępie do programu termomodernizacji i remontów. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być uwzględnienie przez banki obniżonych kosztów energii w przypadku przeprowadzonej termomodernizacji, a zatem wyższego dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych decydujących się na taką inwestycję.
2. Realizacja audytu energetycznego budynków ze środków publicznych. Włączenie tego działania w system zadań publicznych w odniesieniu do osób ubogich zamieszkiwających domy jednorodzinne umożliwiłoby wyodrębnienie budynków nienadających się do dalszej termomodernizacji, których właściciele powinni się ubiegać o lokal socjalny. Jednocześnie likwidowałoby to jedną z barier właścicieli domów jednorodzinnych w relatywnie dobrym stanie konstrukcyjnym do zaciągnięcia kredytów na termomodernizację.

3. Uzupelnienie programu termomodernizacji i remontów o pulę przeznaczoną na przyznanie dodatku dla osób w trudnej sytuacji ekonomicznej w przypadku rozpoczęcia inwestycji remontowej lub budowlanej na terenie budynku.

Dodatek taki w przypadku domów wielorodzinnych mógłby trafiać (podobnie jak dodatek mieszkaniowy) bezpośrednio na konto wspólnoty. Dodatek taki przyczyniłby się do zwiększenia w oczach kredytodawcy wiarygodności finansowej wspólnoty, do której należą osoby ubogie mające trudności w regularnym płaceniu czynszu i składek na fundusz remontowy.

4. Dodatek opisany w pkt 3. powinien przysługiwać również gospodarstwom domowym zamieszkującym w domach jednorodzinnych. Łączna realizacja powyższych postulatów uzupełniona o doradztwo energetyczne realizowane na poziomie gmin mogłaby przyczynić się do zwiększenia zainteresowania premią przez właścicieli domów jednorodzinnych, w tym przez grupę ubogą energetycznie. Alternatywnym, równie korzystnym rozwiązaniem, może być stworzenie osobnego programu przeznaczonego dla domów jednorodzinnych, który uwzględniałby priorytetowo osoby ubogie energetycznie.

Habitat for Humanity

1. Powiązanie programu termomodernizacji i remontów z problematyką przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

Wprowadzenie definicji ubóstwa energetycznego pozwoli na dedykowanie szczególnego wsparcia niezamożnym członkom wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Postulujemy stworzenie trwałych narzędzi uwzględniających trudną sytuację ekonomiczną osób z grupy ubóstwa energetycznego, dedykowanych szczególnie gospodarstwom zajmującym budynki jednorodzinne.

2. Wsparcie niezamożnych członków spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych w przeprowadzaniu remontów i termomodernizacji.

Konieczność wzięcia kredytu, kosztowny proces audytu energetycznego i brak specjalistycznej wiedzy mieszkańców stanowią barierę dla małych wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, dla których wzięcie kredytu wiąże się z dużym ryzykiem. Proponujemy:

- przyznanie lub zwiększenie dodatku mieszkaniowego w oparciu o kryterium tytułu prawnego oraz adekwatne kryteria dochodowe i metrażowe osobom w trudnej sytuacji ekonomicznej, w przypadku prowadzenia inwestycji remontowej lub budowlanej na terenie budynku,
- stworzenie funduszu poręczeniowego dedykowanego premiowanym kredytom remontowym i termomodernizacyjnym,
- uwzględnienie możliwości uniezależnienia premii remontowej i termomodernizacyjnej od mechanizmu kredytowego i uzależnienie jej wysokości od kwoty oszczędności zgromadzonych przez właścicieli budynku na potrzeby remontowe,
- realizację audytu energetycznego ze środków publicznych poprzez włączenie go w system zadań publicznych,
- wprowadzenie możliwości wykonania uproszczonych obliczeń wariantowych w postaci charakterystyki energetycznej i kosztorysów ofertowych w oparciu o metodologię wykonywania świadectw energetycznych budynku,
- dopuszczenie rozwiązań opartych o lokalne surowce naturalne w ramach zastosowania wyrobu jednostkowego zastosowania (art. 10 ustawy o wyrobach budowlanych); sporządzenie katalogu sugerowanych rozwiązań technicznych dla rozwiązań zmniejszających zapotrzebowanie na energię, z uwzględnieniem polityki niskoemisyjnej i ograniczeniem energii pierwotnej,
- stworzenie sieci doradztwa energetycznego, oferującej w szczególności usługi doradcze w zakresie weryfikowania audytów energetycznych, wdrażania rekomendacji zawartych w audytach oraz wskazywania możliwych źródeł finansowania termomodernizacji i remontów.

Danfoss (członek Koalicji ds. mieszkalnictwa)

Zastąpienie słowa „termomodernizacja” pojęciem „modernizacja” oraz zmiany w art. 2 ustawy.

Pojęcie „termomodernizacja” jest kojarzone z ociepleniem przegród zewnętrznych budynku, w wyniku czego nie są wykorzystywane technologie umożliwiające optymalizację systemów ogrzewania, zapewniającą średnio 30% oszczędności energii i bardzo szybki okres zwrotu nakładów. Proponuje się zmiany w art. 2 polegające do dodania ust 2a i 2b dotyczących odpowiednio optymalizacji systemów technicznych

budynków, w szczególności systemu ogrzewania i ciepłej wody użytkowej i optymalizacji przepływów medium grzewczego.

IEŚ + partnerzy Inicjatywy Efektywna Polska

Rekomendujemy wyodrębnienie grupy właścicieli budynków jednorodzinnych o niskiej efektywności energetycznej i stworzenie dla nich osobnego programu wsparcia, którego głównym priorytetem będzie zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza pyłami zawieszonymi oraz mutagennym i rakotwórczym benzo(a)pirenem.

BPIE

1. Skierowanie wsparcia w ramach istniejącego FTIR do działań bardziej kompleksowych i dających możliwie duże oszczędności energii.

Zmiany powinny mieć na celu:

- promocje głębokiej termomodernizacji,
- dofinansowanie działań dających możliwie duże oszczędności energii,
- promocje rozwiązań odpowiadających przyszłym wymaganiom w zakresie ochrony cieplnej budynków,
- zmianę zapisów, które z uwagi na upływ czasu są nieaktualne.

2. Stworzenie nowego mechanizmu wsparcia dedykowanego dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

O sukcesie nowego mechanizmu wsparcia będzie decydowało:

- wprowadzenie dotacji (programy oferujące jedynie preferencyjne pożyczki lub kredyty spotykają się z małym zainteresowaniem),
- obniżenie kosztów transakcyjnych (wprowadzenie uproszczonej metodyki oceny efektywności energetycznej przedsięwzięć termomodernizacyjnych, uproszczenie procedury formalnej),
- rezygnacja z konieczności zaciągania kredytu,
- możliwość skorzystania z preferencyjnych pożyczek (oprócz dotacji),
- skuteczna promocja i powszechna dostępność programu.

3. Opracowanie oficjalnej definicji termomodernizacji do standardu NZEB.

Zdaniem większości ekspertów Polska definicja termomodernizacji do standardu NZEB powinna zawierać wskaźnik zapotrzebowania na energię użytkową do ogrzewania EU_{CO} oraz wielkości procentowego zmniejszenia zapotrzebowania na energię pierwotną kreśloną w stosunku do budynku przed modernizacją.

4. Uznanie za przedsięwzięcie termomodernizacyjne działań w wyniku których następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię elektryczną lub zamiana energii elektrycznej pochodzącej z sieci na energię wyprodukowaną z OZE. Zmiany powinny pozwalać na uwzględnienie oszczędności z:

- ograniczenia zużycia energii elektrycznej na potrzeby wspólne w budynkach mieszkalnych,
- ograniczenia zużycia energii elektrycznej na potrzeby wspólne, oświetlenia wbudowanego oraz chłodzenia w budynkach użyteczności publicznej,
- zastąpienia energii elektrycznej (na wyżej wymienione cele) pochodzącej z sieci energią elektryczną produkowaną na miejscu z OZE.

KAPE

Wnioskujemy o przygotowanie osobnego programu wsparcia dedykowanego dla modernizacji dotychczas niedofinansowanego zasobów budynków jednorodzinnych, w których tkwi ogromny potencjał, co będzie miało efekt w postaci polepszenia często bardzo złej lub złej jakości powietrza w Polsce oraz poprawy warunków życia Polaków.

NAPE

1. Wspólną opinię o funkcjonowaniu systemu oraz szczegółowe propozycje zmian w Ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów przedstawiliśmy wraz z BPIE, Fundacją Poszanowanie Energii oraz Krajową Agencją Poszanowania Energii w piśmie z dnia 20.07.2016 roku i niniejszym ją podtrzymujemy.
2. Ponadto ze względu na potrzebę ujednoczenia przedmiotu oraz procedury udzielania wsparcia dla działań termomodernizacyjnych i remontowych oferowanych w ramach FTiR do równoległe działających systemów wsparcia ze środków UE, proponujemy:
 - zakwalifikowanie do listy ulepszeń nazywanych do tej pory termomodernizacyjnymi tych, które są związane ze zmniejszeniem zużycia energii elektrycznej na potrzeby własne budynków (modernizacja oświetlenia, napędów pomp, napędów dźwigów itp.),
 - zakwalifikowanie instalacji fotowoltaicznych do wsparcia w postaci premii.Zmiany te nie wymagają głębokich przeróbek Rozporządzenia regulującego formę i zakres audytu energetycznego, a jedynie aneksu uwzględniającego ukształtowaną praktykę w tej materii.
3. Przyłączamy się do wniosków składanych przez Instytut Ekonomii Środowiska i BPIE dotyczących uruchomienia oddzielnego mechanizmu wsparcia ograniczania emisji do atmosfery przez domy jednorodzinne. Skala tego problemu w powiązaniu ze słabym wykorzystaniem FTiR dla tej grupy budynków, wymaga pilnej interwencji Państwa.
4. Rekomendujemy wprowadzenie w Ustawie zapisów gwarantujących większe wsparcie w ramach FTiR budynków wielorodzinnych lub ich grup, zlokalizowanych na obszarach zamieszkiwanych przez ludność o niskich dochodach (osiedla wiejskie po byłych PGR itp.). Może to być osiągnięte przez zwiększenie wysokości premii termomodernizacyjnej, gdyż poprawi to zdolność kredytową właścicieli tych budynków. Dane BGK pokazują, że rynek kompleksowej termomodernizacji jest do tej pory skoncentrowany w dużych ośrodkach miejskich i jest już w dużym stopniu wyczerpany. Tym nie mniej z wykorzystaniem FTiR przeprowadzono termomodernizację i remonty jedynie ok. 10% budynków mieszkalnych wielorodzinnych, które powstały do 1985 roku w Polsce. Co prawda dane GUS mówią o tym, że ponad 50% budynków zostało docieplonych, ale nie wiadomo, czy dociepleniom towarzyszyły głębokie modernizacje systemów grzewczych bądź ich regulacje. Dane te oznaczają, że reszta budynków nie jest docieplona i nie wiadomo jaki jest stan instalacji grzewczych w tych budynkach. Ten stan uzasadnia kontynuację działania systemu z wprowadzeniem odpowiedniej korekty wysokości premii termomodernizacyjnej i remontowej.
5. Postulujemy, aby przy kolejnych ocenach funkcjonowania FTiR wprowadzić obowiązek oszacowania efektu ekologicznego zrealizowanych inwestycji, ich oddziaływania na rynek pracy w budownictwie i jego otoczeniu oraz na poprawę komfortu cieplnego, a zatem i zdrowia użytkowników obiektów będących przedmiotem termomodernizacji i remontów.

ZBP

1. Należy pozytywnie ocenić zasady funkcjonowania i osiągnięte rezultaty z wykorzystaniem premii z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Jest to dobre doświadczenie, które powinno posłużyć w tworzeniu krajowego programu modernizacji budynków. Środki publiczne powinny wspierać przedsięwzięcia termomodernizacyjne, przyczyniając się do zmniejszania ich kosztów, a więc bezpośrednich obciążeń budżetów domowych.
2. Niezbędna jest elastyczność we wspieraniu termomodernizacji poprzez uzależnienie wysokości premii od uzyskiwanego efektu, w tym zwłaszcza poprzez uzyskiwanie oczekiwanego rezultatu odnoszącego się do wymaganego standardu efektywności energetycznej, co powinno skłaniać do realizacji głębokiej termomodernizacji.
3. Przez fakt, iż termomodernizacja ma bezpośredni wpływ na gospodarstwa ubogie energetycznie, istnieje potrzeba skoordynowania warunków finansowania takiego programu pomiędzy różnymi interesariuszami. Niezbędne jest opracowanie i wdrożenie programu głębokiej termomodernizacji budynków mieszkalnych w Polsce będącym także narzędziem walki z ubóstwem. Program powinien być przygotowany i akceptowany przez wszystkich interesariuszy: ministerstwa, narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, instytucje finansujące. Program powinien wskazać instytucje odpowiedzialną za jego realizację oraz wykorzystanie środków publicznych.

4. Niezbędne jest wykształcenie operatorów programu, szczególnie ze wsparciem publicznym, aby instytucje finansowe uznały projekty głębokiej termomodernizacji za zyskowne, płynne i wiarygodne. Operator programu powinien oferować koordynację pomocy technicznej i właściwą strukturyzację finansowania. Program powinien uwzględnić tworzenie warunków dla kreowania długoterminowych instrumentów finansowania głębokiej termomodernizacji.
5. Udział sektora publicznego w finansowaniu poprawy efektywności energetycznej budynków jest nieodzowny. Z uwagi na potencjalne ograniczenia budżetowe sektora publicznego bardziej wskazanym byłoby wykorzystanie środków publicznych do projektów wzorcowych, niż do ogólnych programów krajowych. Publiczne środki finansowe mogą być doskonale wykorzystane w różnych fazach projektów energooszczędnych, szczególnie w ramach pomocy technicznej i organizacyjnej.
6. Dopłaty ze środków publicznych nie zawsze skierowane są do najbardziej interesujących projektów – procedura ich wyboru powinna ograniczać możliwość nieuzasadnionych korzyści wynikających np. z regulacji, czy kryteriów. Zaangażowanie środków publicznych tylko do pewnego stopnia poprawia wiarygodność finansową i solidność inwestora poszukującego zewnętrznego finansowania.
7. Głęboka termomodernizacja, mająca na celu także przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, wymaga współdziałania wszystkich uczestników procesu wytwarzania, przetwarzania, dostarczania i korzystania z energii. Podstawą współpracy jest stworzenie regionalnych / lokalnych / gminnych / miejskich platform, które powinny umożliwiać inwestowanie w modernizację budynków, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań i technologii oraz inicjatywy, rozumiane jako działanie lokalne.
8. Należy preferować zwrotne instrumenty finansowe, które będą obniżały koszty modernizacji i wprowadzania nowych rozwiązań. Dostawca i odbiorca energii powinien być traktowany na równych zasadach, jako inwestorzy pełnoprawni, przy czym solidarność społeczna powinna być wymagana wobec dostawców.
9. Określenie potrzeb społecznych, odnoszących się do mieszkań/budynków w których mieszkają/przebywają osoby mogące być zakwalifikowane do strefy ubóstwa energetycznego, powinno być priorytetem władz lokalnych. Uzyskane efekty społeczne i ekonomiczne powinny być przedmiotem premiowania z wykorzystaniem środków budżetu państwa.
10. Należy wykorzystać w programie doświadczenia innych podmiotów i programów w celu pozyskania dodatkowej puli środków na inwestycje termomodernizacyjne.
11. Warto zwrócić uwagę na szersze włączenie środków dotyczących OZE zarówno w układzie regionalnym jak i krajowym w celu poprawy efektywności energetycznej.
12. Należy w większym stopniu wykorzystać mechanizmy zachęt dla inwestorów oraz pośredników finansowych w celu zwielokrotnienia środków przeznaczonych na termomodernizację.



Instytut Techniki Budowlanej

BUDOWNICTWO WIELKOPŁYTOWE

Raport o stanie technicznym

Warszawa, listopad 2018

Spis treści

Wprowadzenie.....	2
1. Informacja dot. awarii i katastrof budowlanych w obszarze budownictwa uprzemysłowionego	4
2. Podstawowe nieprawidłowości budownictwa wielkopłyтового i przyczyny ich występowania	9
3. Opis wykonanych badań budynków z „wielkiej płyty” w ramach badań ITB pt. „Ocena bezpieczeństwa i trwałość budynków wykonanych metodami uprzemysłowionymi”	12
4. Ocena i wnioski z przeprowadzonych badań ze wskazaniem najczęściej pojawiających się nieprawidłowości	17
5. Kontrola okresowa budynków wzniesionych w technologiach uprzemysłowionych.....	21
6. Termomodernizacja ścian budynków wzniesionych w technologiach uprzemysłowionych (problemy + przykładowe rozwiązania)	25
7. Możliwości techniczne napraw/wzmocnień podstawowych elementów budynków wielkopłytowych (przykłady z praktyki inżynierskiej)	30

WPROWADZENIE

Wieloletnie stosowanie technologii wielkopłytowych stwarzało możliwość projektowego doskonalenia prototypowych rozwiązań systemowych. Z uwagi jednak na ogromną skalę zastosowania tej technologii, np. w budownictwie mieszkaniowym (z ujednoczonymi rozwiązaniami konstrukcyjno–budowlanymi), sytuacja taka mogła prowadzić do wielokrotnego powtarzania błędnych rozwiązań.

Podstawową regułą przy projektowaniu budynków wielkopłytowych było nadawanie im sztywności przestrzennej za pomocą sztywnych ścian poprzecznych i podłużnych, przechodzących przez całą wysokość budynku. Ściany takie stanowiły pionowe przepony, których zadaniem było przejmowanie za pośrednictwem stropów i przekazywanie na grunt sił poziomych pochodzących od działania wiatru oraz wynikających z mimośrodowego ustawienia elementów ściennych, obciążonych pionowo. Stropy traktowane były w obliczeniach jako sztywne przepony poziome, co było równoznaczne z założeniem niezmienności konturu przekroju poziomego konstrukcji budynku przy jej odkształceniach. Ściany poprzeczne i podłużne, główne elementy ustroju przestrzennego budynku, traktowano jako wsporniki utwierdzone w monolitycznej, podziemnej części budynku lub rzadziej w gruncie. Dodatkowo ściany zewnętrzne dzięki znacznej sztywności na odkształcenia w swojej płaszczyźnie przeciwdziałają skręcaniu ustroju przestrzennego budynku przy zginaniu i dlatego przyjmowano, że pod wpływem parcia wiatru przekroje ustroju przesuwają się równolegle.

Miejscami wrażliwymi budynków wielkopłytowych, odróżniającymi je od konstrukcji pozostałych rodzajów budynków ze ścianami nośnymi, jest obecność w tarczach stropowych i ściennych złączy między prefabrykowanymi płytami, wskazującymi miejsca, w których najczęściej mogą pojawić się rysy. Szczególnie dużą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa konstrukcji odgrywają wieńce żelbetowe, obiegające ściany konstrukcyjne w poziomie stropów oraz zbrojenie podporowe stropów, zakotwione w tych wieńcach lub przechodzące z jednego przęsła stropu na drugie. Wieńce i zbrojenie podporowe łączą prefabrykowane płyty w tarcze stropowe i ścienne, a także łączą te tarcze w przestrzenne ustroje budynków.

Obiegowa negatywna ocena jakości budynków wielkopłytowych wynika głównie z:

- rozwiązań funkcjonalno–użytkowych budynków i mieszkań, będących skutkiem obowiązyującego w czasach PRL tzw. normatywu projektowania,
- zastosowania materiałów i wyrobów (szczególnie wykończeniowych i instalacyjnych) o niedostatecznej jakości,
- niskiej jakości prac montażowych i wad wykonawczych,
- niewłaściwego rozumienia pojęcia „projektowego okresu użytkowania”.

Dostępne w okresie powstawania systemów wielkopłytowych publikacje polskie i zagraniczne, wnioski z badań, rekomendacje międzynarodowe oraz normy były wystarczające do zaprojektowania konstrukcji budynków wielkopłytowych tak, aby spełniały stany graniczne nośności i użyteczności oraz dodatkowo wykazywały odporność na lokalne uszkodzenia spowodowane oddziaływaniami wyjątkowymi.

Budynki wielkopłytowe zrealizowane w latach 1960÷1990 charakteryzują się niską jakością funkcjonalno-użytkową mieszkań, nadmierną przenikalnością cieplną przegród zewnętrznych, niedostatecznym stanem instalacji i urządzeń budowlanych oraz niską estetyką elewacji. Dalsze użytkowanie budynków z wielkiej płyty wiąże się więc z potrzebą przeprowadzania specjalistycznych przeglądów okresowych oraz ocen stanu technicznego i badań przydatności do użytkowania budynków, z uwzględnieniem optymalizacji kosztów na prace konserwacyjne, naprawy bieżące i ewentualne modernizacje budynków.

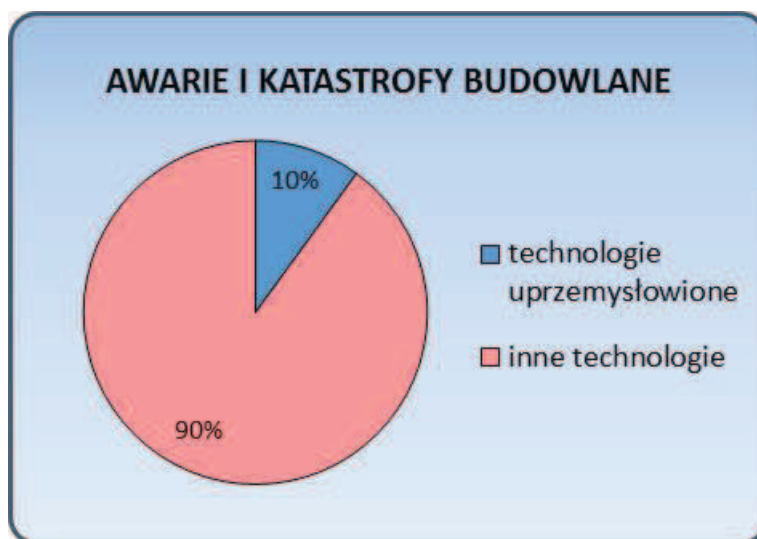
1. INFORMACJA DOT. AWARII I KATASTROF BUDOWLANYCH W OBSZARZE BUDOWNICTWA UPZEMYSŁOWIONEGO

Użytkowane obecnie budynki wielkopłytowe zostały wzniesione w czasie, gdy w produkcji i wykonawstwie panował prymat ilości nad jakością. Pośpiech i oszczędności w projektowaniu budynków oraz niska jakość materiałów, produkcji prefabrykatów i ich niestaranny montaż, powodowały powstawanie błędów mających istotny wpływ na dalszą eksploatację budynków. Na początkowy stan techniczny nakładały się również zaniedbania w zakresie właściwego utrzymania budynków już w okresie ich eksploatacji.

Na podstawie wieloletnich obserwacji budynków wielkopłytowych można jednak stwierdzić, że stopień pogorszenia jakości wykonawstwa oraz użytkowania nie zagraża powszechnie bezpieczeństwu ustroju konstrukcyjnego.

Typowe uszkodzenia budynków wielkopłytowych dotyczące elementów wykończeniowych można podzielić na dwie grupy:

- systemowe wady technologiczne wynikające z niezachowania odpowiedniej jakości prac podczas produkcji, transportu i montażu prefabrykatów wielkowymiarowych,
- inne uszkodzenia, występujące również w budownictwie tradycyjnym, a dotyczące np. pokryć dachowych i obróbek blacharskich, stolarki, instalacji wewnętrznych i in.



Rys. 1 Udział procentowy awarii i katastrof budowlanych budownictwa uprzemysłowionego

Analizy wszystkich zagrożeń, awarii i katastrof budowlanych w okresie od 1962 roku i zarejestrowanych przez:

- Główny Urząd Nadzoru Budowlanego,
- Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa,

- Polską Izbę Inżynierów Budownictwa,
- Instytut Techniki Budowlanej,
- Spółdzielnie Budowlano-Mieszkaniowe,

pozwołała stwierdzić niewielki ok. 10% procentowy udział budownictwa uprzemysłowionego w ogólnej liczbie zdarzeń awaryjnych na przestrzeni ponad 50 lat (rys. 1), a w ostatnich 10 latach awarie i katastrofy budowlane pojawiały się już incydentalnie.

Szczegółowe analizy informacji o zaistniałych zagrożeniach, awariach i katastrofach budowlanych pozwoliły ocenić, że podstawowe przyczyny wystąpienia tych zdarzeń (w obszarze budynków wzniesionych w technologiach uprzemysłowionych) można odnieść do poszczególnych etapów procesów inwestycyjnych tj.:

Etap projektowania:

- błędne rozpoznawanie podłoża gruntowego i zastosowanie niewłaściwego posadowienia obiektu,
- nieodpowiednie przyjmowanie systemów konstrukcyjnych w stosunku do oddziaływań i warunków użytkowania,
- nieuzasadnione odstępowanie od norm krajowych i branżowych oraz wytycznych projektowania,
- nieumiejętne rozpoznawanie pracy przestrzennej konstrukcji przy nietypowych obciążeniach /np. tereny występowania szkód górniczych: deformacje podłoża, wstrząsy parasejsmiczne/,
- błędy inżynierskie w zakresie doboru rozwiązań technicznych wykonywania szczegółów konstrukcyjnych i elementów wykończeniowych.

Etap wykonawstwa:

- zmiany konstrukcyjne wprowadzane bez konsultacji z projektantami systemów,
- stosowanie niedostatecznej jakości materiałów, elementów i wyrobów budowlanych,
- wbudowywanie elementów uszkodzonych i wadliwych,
- stosowanie materiałów i wyrobów budowlanych bez potwierdzenia ich jakości,
- nieprawidłowe wykonywanie połączeń elementów /tolerancje/,
- niedotrzymywanie zasad sztuki budowlanej i niedostateczny nadzór techniczny,
- negatywny wpływ czynników atmosferycznych podczas montażu.

Etap eksploatacji:

- niewykonywanie prawidłowych okresowych przeglądów i ocen technicznych lub ich niewiarygodność,
- dopuszczanie do uszkodzeń elementów i naruszania ustrojów nośnych,
- niedostateczne jakości prac konserwacyjnych i naprawczych,

- dopuszczanie do zarysowań/pęknięć bez stosownego zabezpieczenia przez erozję i korozją /zawilgocenia, zacieki, zagrzybienia/,
- występowanie częstych awarii instalacji sanitarnych, gazowych lub elektrycznych,
- realizowanie niezgodnie ze sztuką budowlaną prac remontowych i modernizacyjnych,
- niestosowanie zaleceń pokontrolnych.

Awarie i katastrofy budowlane wynikające z błędów projektowych i wad wykonawczych /np. przekroczonych tolerancji montażu elementów prefabrykowanych/, następowały zwykle w czasie realizacji obiektów tj. przed osiągnięciem pełnej sztywności przestrzennej budynków /Rys. 2/ lub w początkowym okresie ich użytkowania.



Rys. 2 Katastrofa budowlana wznoszonego segmentu budynku WWP w Polkowicach w 1979 r. wynikająca z błędów projektowych systemu, niskiej jakości produkcji prefabrykatów i ich montażu /źródło: ITB/

Z analizy rejestrów zagrożeń, awarii i katastrof budowlanych widoczny jest w ostatnich latach wzrost liczby zdarzeń wynikających z oddziaływań wyjątkowych (np. pożary, wybuchy gazu) oraz przyczyn naturalnych lub klimatycznych (np. powodzie).

Budynki wzniesione metodami uprzemysłowionymi, na co wskazuje analiza wybranych przypadków katastrof budowlanych wywołanych wybuchami gazu (Łódź-Retkinia 1982 i Gdańsk-Wrzeszcz 1995), wykazują się większą odpornością na uszkodzenia lokalne i możliwość powstania katastrofy o znacznym zakresie, niż budynki wzniesione metodami tradycyjnymi. Wynika to ze skuteczności zastosowania zaleceń i wymagań zawartych w obowiąz-

zujących w okresie wznoszenia budynków normach i wytycznych, w odniesieniu do projektowania tzw. ogólnej sztywności przestrzennej budynków wielkopłytowych w sytuacjach wyjątkowych. Przykłady stabilizacji elementów ustrojów nośnych po uszkodzeniach lokalnych (podczas kontrolowanej rozbiórki budynku, Warszawa 2016) przedstawiono na Rys. 3.



Rys. 3 Przykłady stabilizacji stropów kanałowych i podciągów prefabrykowanych po usunięciu elementów podporowych /źródło: J. Szulc/

Analizy awarii i katastrof budowlanych w obszarze budownictwa wielkopłytowego pozwoliła również dostrzec możliwość niekontrolowanego uszkodzenia polegającego na odpadnięciu z elewacji zewnętrznych fragmentów ścian trójwarstwowych /Szczecin 2009/ w wyniku zerwania wieszaków lub ich niewystarczającej nośności pojawiającej się w efekcie zastosowania łączników ze stali o zaniżonych właściwościach wytrzymałościowych /w odniesieniu do założeń projektowych/, niewłaściwego ich rozmieszczenia i zakotwienia oraz obserwowanych procesów korozyjnych.

Wystąpienie uszkodzeń elementów prefabrykowanych i ich wzajemnych połączeń w budownictwie uprzemysłowionym jest zauważalne /przed wystąpieniem stanu awaryjnego/ i stanowi wyraźny sygnał możliwości powstawania stanu zagrożenia bezpieczeństwa użytkowania budynków.

Przy właściwych i systematycznie prowadzonych przeglądach okresowych istnieje możliwość zapobiegania awariom i katastrofom, poprzez wczesne wprowadzanie dodatkowych prac naprawczych i/lub wzmacniających, przywracających odpowiedni poziom niezawodności budynków. Współcześnie dostępne technologie i rozwiązania systemowe pozwalają na skuteczne zapobieganie zdarzeniom awaryjnym w obszarze budownictwa wielkopłytowego.

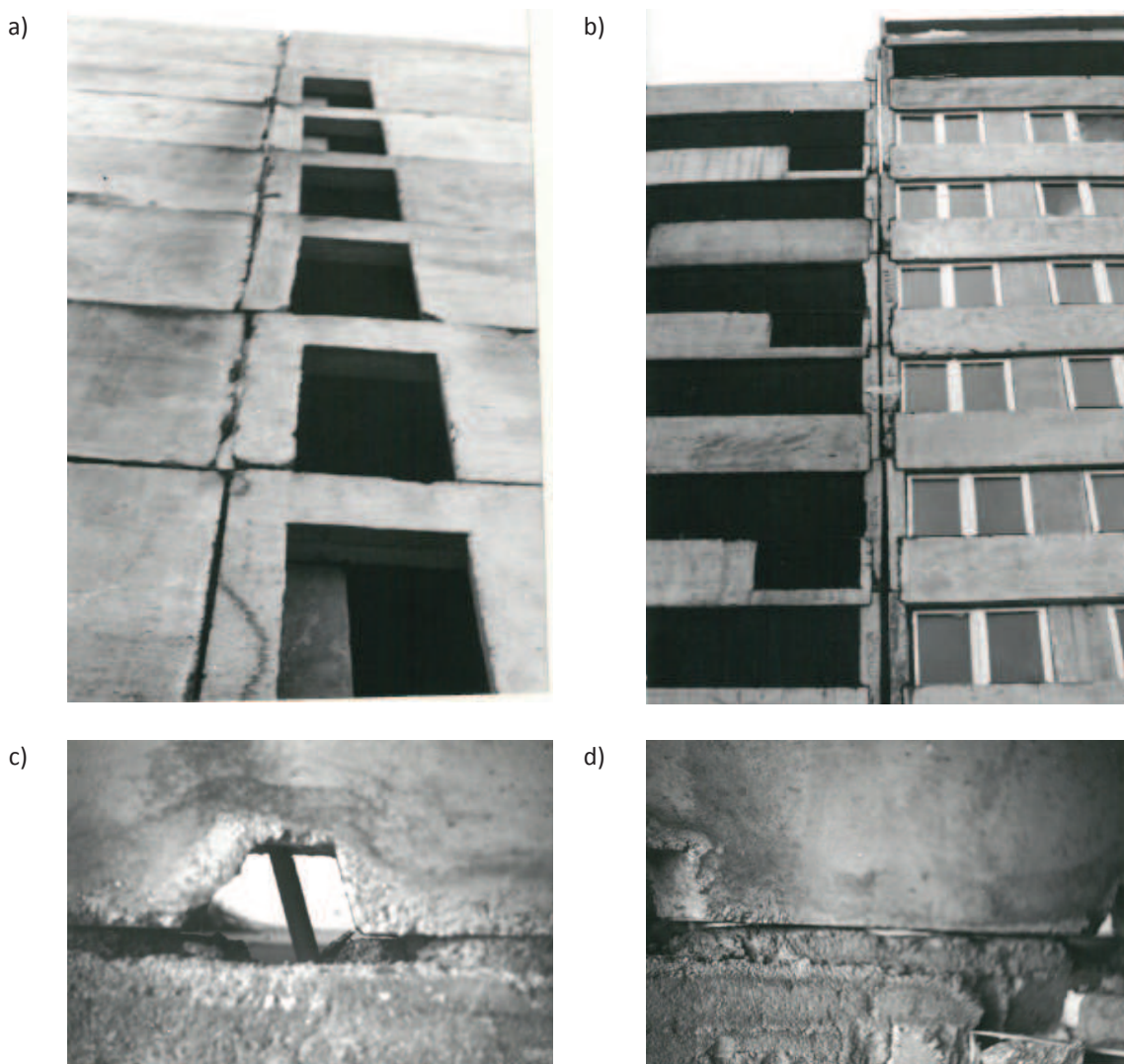
PODSUMOWANIE

- ✓ Przyczyny uszkodzeń budynków wielkopłytowych mogą wynikać zarówno z systemowych wad technologicznych, jak i być analogiczne do przyczyn powodujących uszkodzenia w budownictwie tradycyjnym.
- ✓ Procentowy udział budownictwa uprzemysłowionego w ogólnej liczbie zagrożeń, awarii i katastrof budowlanych, zarejestrowanych od 1962 tj. na przestrzeni ponad 50 lat, wynosi ok. 10%; w ostatnich 10 latach awarie i katastrofy budowlane pojawiały się już incydentalnie.
- ✓ Awarie i katastrofy budynków wielkopłytowych, wynikające z błędów projektowych i wad wykonawczych, następowały głównie w czasie realizacji obiektów lub w początkowym okresie ich użytkowania.
- ✓ Zdarzenia awaryjne powstałe w czasie dłużejletniej eksploatacji budynków związane były głównie z oddziaływaniami o charakterze wyjątkowym (np. wybuchami gazu). Budynki wielkopłytowe były projektowane również z uwagi na ograniczenie możliwości wystąpienia tzw. katastrofy rozprzestrzeniającej się, w związku z czym w znacznym stopniu wykazują odporność na uszkodzenia lokalne i powstawanie uszkodzeń konstrukcji o znacznym zakresie.
- ✓ W budynkach wielkopłytowych istnieją możliwości wystąpienia niekontrolowanych uszkodzeń, polegających na odpadaniu z elewacji zewnętrznych fragmentów ścian trójwarstwowych. Naprawy lub wzmocnienia tych elementów mogą być dokonane przy zastosowaniu rozwiązań systemowych podczas prowadzeniu prac termomodernizacyjnych.

2. PODSTAWOWE NIEPRAWIDŁOWOŚCI BUDOWNICTWA WIELKOPŁYTOWEGO I PRZYCZYNY ICH WYSTĘPOWANIA

Charakterystyczne wady i możliwe uszkodzeń elementów w budynkach wielkopłytowych można podzielić na dwie grupy:

- **systemowe wady technologiczne** wynikające głównie z niedostatecznej jakości zastosowanych materiałów i wyrobów budowlanych, niedopracowanych procesów technologii produkcji i transportu elementów, niewłaściwych montażu elementów prefabrykowanych (rys. 4), wadliwych połączeń i ich niedostatecznych szczelności oraz niskiej jakości robót wykończeniowych.



Rys. 4. Przykłady nieprawidłowego montażu elementów w budynkach wielkopłytowych /źródło: ITB/

- a) brak pionowości kolejnych elementów ściennych, b) nieprawidłowo ukształtowana szczelina dylatacyjna, c) skrzywiona śruba rektyfikacyjna w połączeniu, d) nieprawidłowe wypełnienie szczeliny między elementami ściennymi

W tej grupie nieprawidłowości wskazać można typowe wady występujące w elementach budynków wielkopłytowych m.in.:

- zarysowania, spękania i ubytki materiałowe w warstwie fakturowej trójwarstwowych ścian zewnętrznych (rys. 5),



Rys. 5. Przykład zarysowań warstwy fakturowej ściany zewnętrznej w budynkach wielkopłytowych
/źródło: J. Szulc/

- przeciekanie wód opadowych przez warstwy fakturowe, wynikające np. z nieszczelności złączy między elementami ścian zewnętrznych, z możliwym efektem przemarzania,
- uszkodzenia warstw ocieplających, powstające np. w wyniku zmiany struktury materiałów ocieplających i obniżenia z tego powodu właściwości izolacyjnych materiałów przez ich nadmierne zawilgocenie,
- uszkodzenia spoin (ubytki na krawędziach i narożach warstwy fakturowej, wadliwe wyprofilowanie kanałów dekompresji, zbyt duże szczeliny między elementami lub brak skutecznego uszczelnienia spoin listwami, lub kitem trwale plastycznym),
- uszkodzenia elementów ścian wewnętrznych (rysy, pęknięcia), wynikające np. z wadliwej struktury materiału, nierównomiernych osiadań (montaż swobodny), zmian temperatury, rozwarcia spoin z powodu skurczu betonu i in.,
- uszkodzenia prefabrykowanych lub murowanych ścian działowych, np. w wyniku nierównomiernych osiadań i/lub oddziaływań wywołanych ugięciami stropów,

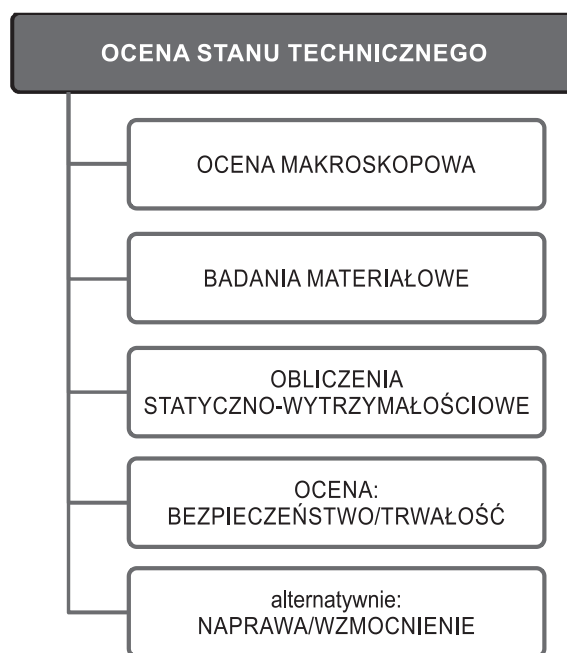
- klawiszowanie płyt stropowych (widoczne od dołu zarysowania wzdłuż złączy elementów płyt stropowych),
- spękania, odspojenia, zapadania podłoży podposadzkowych, wylewki o zróżnicowanej grubości i strukturze, niejednorodna grubość materiałów izolacyjnych, brak izolacji przeciwwilgociowych.
- **inne wady i uszkodzenia** występujące również w budownictwie tradycyjnym i dotyczące niskiej jakości elementów wykończeniowych, pokryć dachowych i obróbek blacharskich, stolarki okiennej i drzwiowej (nieszczelności, niska izolacyjność cieplna, uszkodzenia mechaniczne) oraz systemów instalacyjnych.

PODSUMOWANIE

- ✓ **Nieprawidłowości w budownictwie wielkopłytowym wynikają głównie z wad systemowych oraz z przyczyn naturalnych (m.in. od wpływu środowiska, starzenia), charakterystycznych również dla budownictwa tradycyjnego.**
- ✓ **Systemowe wady technologiczne w budownictwie wielkopłytowym powstały zwykle w wyniku niedostatecznej jakości prac projektowych i budowlanych, na wszystkich etapach procesów inwestycyjnych; nieprawidłowości te ujawniały się podczas realizacji i w początkowym okresie eksploatacji budynków.**
- ✓ **Inne wady i uszkodzenia elementów wykończeniowych i systemów instalacyjnych (charakterystyczne dla wszystkich rodzajów budownictwa) wynikają z naturalnych procesów ich zużycia i starzenia; nieprawidłowości te są możliwe do zdiagnozowania podczas obowiązkowych kontroli okresowych i ekspertyz specjalistycznych.**
- ✓ **W większości przypadków nieprawidłowości budownictwa wielkopłytowego są możliwe do usunięcia poprzez zastosowanie odpowiednich prac naprawczych i/lub wzmacniających.**

3. OPIS WYKONANYCH BADAŃ BUDYNKÓW Z „WIELKIEJ PŁYTY” W RAMACH BADAŃ ITB PT. „OCENA BEZPIECZEŃSTWA I TRWAŁOŚĆ BUDYNKÓW WYKONANYCH METODAMI UPRZEMYSŁOWIONYMI”

Badania diagnostyczne budynków wielkopłytowych zostały wykonane według procedury przedstawionej na rys. 6.



Rys. 6. Ogólna procedura diagnostyczna w ocenie stanu technicznego budynków wielkopłytowych

Podstawowym elementem diagnostyki budynków wielkopłytowych była identyfikacja systemu konstrukcyjnego, dokonana na podstawie znajomości rozwiązań systemowych (centralnych i regionalnych) oraz informacji zawartych w:

- książce obiektu budowlanego,
- archiwalnych projektach technicznych.

Ocena makroskopowa miała na celu określenie aktualnego stanu technicznego budynków oraz wykonanie inwentaryzacji uszkodzeń elementów, w szczególności tych, które mogłyby świadczyć o powstaniu zagrożenia bezpieczeństwa użytkowania obiektu. W ramach oceny uzyskano od właścicieli lub zarządców obiektów wszelkie informacje dotyczące użytkowania budynków oraz ewentualnych zmian w stosunku do projektów pierwotnych i zakładanego przeznaczenia. W wyniku oceny potwierdzono zgodność stanu rzeczywistego budynków z ich dokumentacją projektową.

Podstawowym elementem oceny makroskopowej były analizy i oceny zarysowań elementów i złączy konstrukcyjnych, przeprowadzona według następującej systematyki:

- **uszkodzenia małe:** pojedyncze rysy o szerokości rozwarcia do 0,5 mm, występujące w ścianach zewnętrznych, w pasach międzyokiennych, niewidoczne od wewnątrz oraz zarysowania ścian nośnych, np. przy otworach okiennych; uszkodzenia te w przypadku stwierdzenia ich stabilizacji pozostają bez wpływu na bezpieczeństwo konstrukcji,
- **uszkodzenia średnie:** zarysowania/pęknięcia ścian nośnych (pionowe i/lub poziome) o szerokości rozwarcia do 1 mm i długości nieprzekraczającej jednej kondygnacji; zarysowania stropów do 1 mm występujące na większości kondygnacji w kierunku prostopadłym do rozpiętości płyt stropowych (z pominięciem styków między płytami),
- **uszkodzenia duże (poważne):** pęknięcia ścian nośnych (pionowe i/lub ukośne) o szerokości rozwarcia od 1 do 5 mm, zwykle przekraczające wysokość jednej kondygnacji, ścian zewnętrznych przy otworach okiennych i drzwiowych o rozwarcium większym od 1 mm, przechodzące przez grubość ściany, powtarzające się na kilku kondygnacjach; zarysowania stropów o rozwarości powyżej 1 mm występujące na większości kondygnacji w kierunku prostopadłym do rozpiętości płyt stropowych.

Występowanie rys powierzchniowych w złączach między płytami ściennymi i stropowymi spowodowane jest zwykle nieciągłością struktury betonu i/lub zaprawy między elementami. W przypadku, gdy rysy powierzchniowe pojawiają się pomiędzy elementami stropowymi (efekt tzw. klawiszowania) przyczyny należy upatrywać w braku poprawnego wykonania podłużnych złączy poziomych, co uwidacznia się zwykle w pęknięciach tynków w miejscach połączeń elementów. Odmiernym rodzajem rys powierzchniowych niezagrażających konstrukcji są rysy na tynkach w miejscach styków prefabrykatów, np. w miejscach przylegania biegów schodowych do ścian.

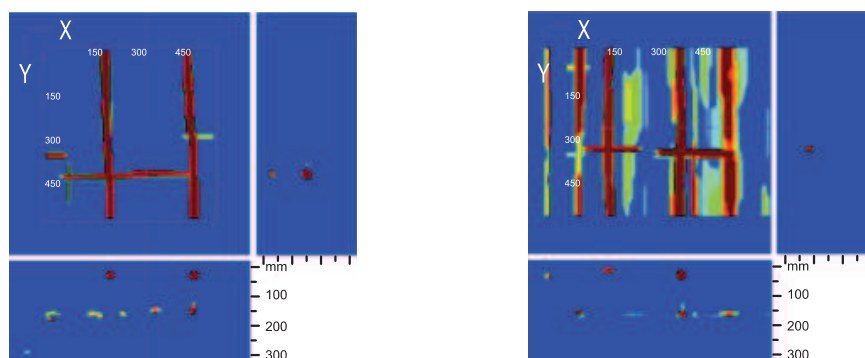
Powstanie rys lokalnych może być spowodowane uszkodzeniami mechanicznymi elementów podczas produkcji, transportu lub montażu. Przyczynami występowania tego rodzaju zarysowań mogą być również odkształcenia termiczne, skurcz betonu lub lokalne wyężenie betonu prefabrykatów lub złączy. Lokalne rysy w warstwie zewnętrznej płyt warstwowych są z reguły efektem ograniczenia możliwości odkształceń termicznych tych warstw. Koncepcje ścian trójwarstwowych przewidują zawieszenie warstw zewnętrznych na wieszakach stalowych (o małej sztywności w kierunku poziomym), dopuszczając w ograniczonym stopniu swobodę odkształceń. Rysy lokalne w złączach pionowych są najczęściej efektem wadliwego wykonawstwa lub nieskutecznych rozwiązań projektowych (złącza gładkie). Zarysowania w złączach narożnych są zwykle spowodowane różnicą odkształceń ścian różnie obciążonych lub wygięciem ścian zewnętrznych, poddanych silnemu działaniu promieni słonecznych. Pionowe rysy w nadprożach są często wynikiem nierównomiernego osiadania budynków i/lub ich niewystarczającej sztywności przestrzennej.

Rysy strukturalne (konstrukcyjne), świadczące o naruszeniu ogólnej spójności ustroju nośnego budynków, występują najczęściej w złączach między płytami ściennymi, przechodząc

przez całą grubość złączy i inicjując zarysowania poziome pomiędzy stropami. Uszkodzenia takie są efektem występowania nadmiernych sił rozciągających w niedostatecznie przewiązanych płytach ścian w poziomie stropów lub niewystarczającego powiązania na podporach płyt stropowych. Powodem pojawienia się rys strukturalnych mogą być również efekty nierównomiernego odkształcenia podłoża pod budynkami oraz potencjalne (wcześniej ujawnione) wady projektowe lub wykonawcze. W przypadku stwierdzenia występowania rys strukturalnych należy przeprowadzić szczegółowe obliczenia statyczno-wytrzymałościowe z uwzględnieniem zmian sztywności elementów i przy założeniu rzeczywistych właściwości materiałowych.

W przypadku stwierdzenia (podczas oceny makroskopowej) uszkodzeń elementów budynków wielkopłytowych, w szczególności o charakterze strukturalnym, przeprowadza się kontrolne badania materiałowe, w celu:

- identyfikacji parametrów wytrzymałościowych betonu w elementach i złączach,
- określenia zbrojenia prefabrykatów i ich wzajemnych połączeń, rodzaju stali, rozmieszczenia i średnicy prętów oraz ich otulenia betonem (rys. 7),
- właściwości ochronnych betonu względem stali zbrojeniowej (badania fizykochemiczne: pH odwzorowanej cieczy porowej betonu/zaprawy, zawartości jonów chlorkowych, potencjały stacjonarnego, gęstości prądu pasywacji i wyglądu elektrody stalowej po badaniu elektrochemicznym)

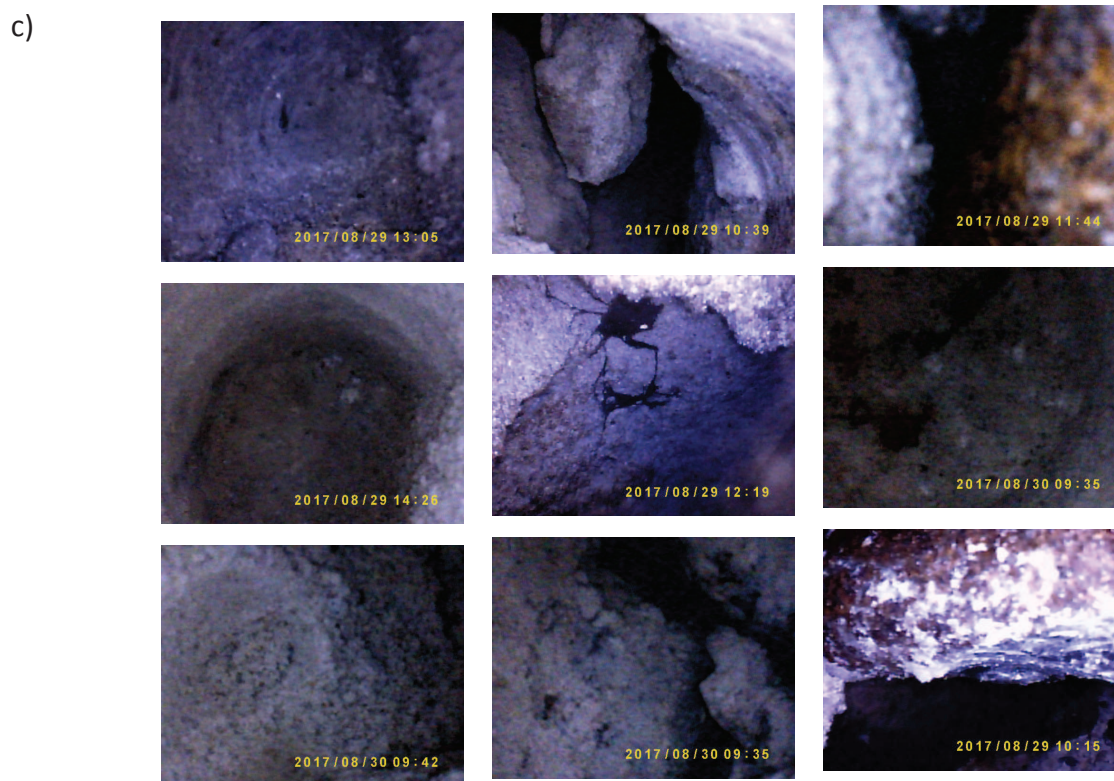
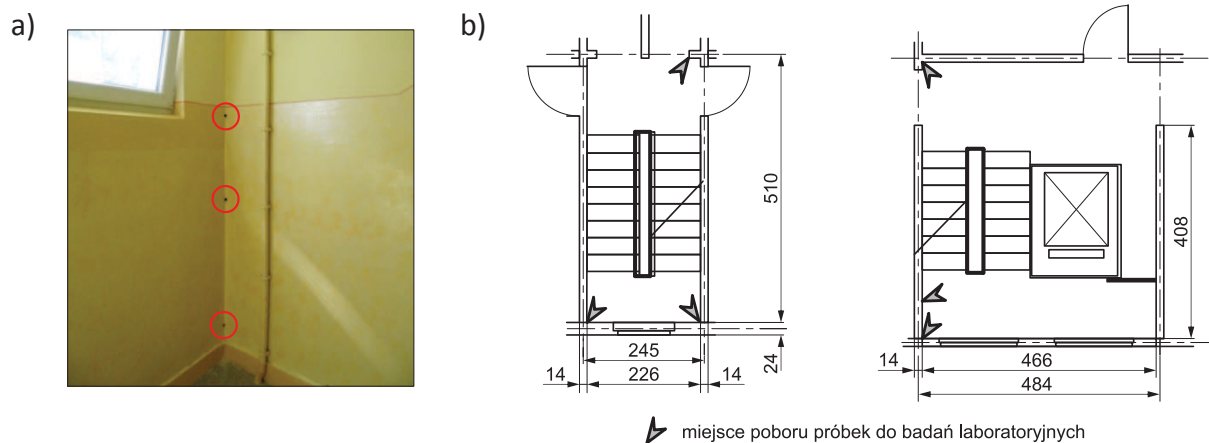


Rys. 7. Przykład map struktury oraz zbrojenia złącza pionowego w połączeniu ściany wewnętrznej nośnej i ściany usztywniającej /źródło: J. Szulc, A. Mazurek/

Badania materiałowe, z uwagi na ograniczenie uciążliwości użytkowania budynków, przeprowadzić można metodami bezinwazyjnymi i/lub quasi-inwazyjnymi.

Badania materiałowe jakości złączy elementów prefabrykowanych w budynkach wielkopłytowych przeprowadzono za pomocą kamery inspekcyjnej, wprowadzonej w otwory nawiercone skośnie w połączeniach elementów ściennych i stropowych na kłatkach

schodowych i korytarzach (rys. 8). W ten sposób ocenia się: jednorodność struktury betonu i/lub zaprawy wypełniającej oraz (po uprzednim skanowaniu i lokalizacji zbrojenia) stopień korozji prętów zbrojeniowych.



Rys. 8. Widok i lokalizacja (na rzucie poziomym) miejsc poboru próbek
Przykłady obrazów jakości złączy elementów prefabrykowanych w budynku wielkopłytowym /źródło: J. Szulc, A. Mazurek/

- a) widok miejsc badań in situ i poboru próbek, b) lokalizacja miejsc poboru próbek do badań laboratoryjnych, c) obrazy z kamery inspekcyjnej jakości złączy elementów prefabrykowanych

W przypadku stwierdzenia podczas czynności wstępnych następujących okoliczności:

- uszkodzeń elementów konstrukcyjnych (zarysowania, pęknięcia, ubytki),
- deformacji elementów konstrukcyjnych powyżej wartości dopuszczalnych (niedokładny montaż, ugięcia stropów),
- rozległych śladów korozji chemicznej i/lub biologicznej zbrojenia i betonu,
- niedostatecznej jakości materiału złączy między elementami, np. niejednorodności struktury wypełniającej,
- wyraźnych odstępstw właściwości wytrzymałościowych i fizyko-chemicznych materiałów od założeń systemowych i projektowych,

należy wykonać kontrolne obliczenia statyczno-wytrzymałościowe elementów konstrukcyjnych (w uzasadnionych przypadkach ustroju przestrzennego w modelu 3D), weryfikujące spełnienie stanów granicznych oraz ogólnych wymagań dotyczących sztywności, spójności i integralności ustroju nośnego. W obliczeniach należy uwzględnić rzeczywiste, tj. określone w wyniku pomiarów i badań, parametry elementów konstrukcyjnych i wykończeniowych, np. grubości warstw posadzkowych. Wyniki obliczeń stanowią podstawę oceny trwałości i bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego; w przypadkach zagrożenia należy zaprojektować i wprowadzić w trybie doraźnym wzmocnienie elementów ustroju nośnego.

PODSUMOWANIE

- ✓ Ocena bezpieczeństwa i trwałości została przeprowadzona na podstawie procedury diagnostycznej obejmującej m.in.: ocenę makroskopową i szczegółowe badania materiałowe (in situ i laboratoryjne).
- ✓ Badania diagnostyczne zostały przeprowadzone na reprezentacyjnej próbie ok. 400 budynków wielkopłytowych, wzniesionych w systemach centralnych (Wk-70, Szczecin i WUF-T) i regionalnych (WWP, Dąbrowa) zlokalizowanych w województwach: mazowieckim, łódzkim oraz śląskim i dolnośląskim (obszary oddziaływań górniczych).
- ✓ W badaniach diagnostycznych uwzględniono specyficzne właściwości budownictwa wielkopłyтового, koncentrując uwagę na jakości wykonania złączy konstrukcyjnych między prefabrykatami stropowymi i ściennymi; z uwagi na uciążliwość czynności badawczych dla użytkowników, w pracach wykorzystano nowoczesne urządzenia pomiarowe (w części bezinwazyjne).
- ✓ Szczegółowe zasady oceny diagnostycznej budynków wielkopłytowych zostały opisane w wytycznych pt. „Diagnozowanie techniczne budynków wzniesionych w technologiach uprzemysłowionych. Systemy wielkopłytowe”, ITB Warszawa 2018.

4. OCENA I WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ ZE WSKAZANIEM NAJCZĘŚCIEJ POJAWIAJĄCYCH SIĘ NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Analizując zagadnienie niezawodności budynków wielkopłytowych podstawowym elementem oceny jest stan techniczny ścian zewnętrznych, w szczególności możliwość powstania zagrożenia wynikającego z konstrukcji połączenia warstw fakturowych ścian trójwarstwowych; dotychczasowe doświadczenia pozwalają twierdzić, że stan ten może być lokalnie niedostateczny z uwagi na występowanie nieprawidłowych łączników stalowych i nadmierne ich obciążenie.

Specyfikacje techniczne, w okresie wznoszenia „wielkiej płyty”, wymagały stosowania wieszaków ze stali odpornych na korozję lub stali zwykłych węglowych z nadatkami na korozję (system OWT), czasowo również dopuszczano stale zwykłe węglowe z powłokami cynkowymi lub aluminiowymi. Dotychczas przeprowadzone badania in situ wykazały, że na wieszaki stosowano również stale zwykłe, stale odporne na korozję, stale chromowe bez dodatków niklu oraz stale gatunku H13N4G9.



Rys. 9. Przykłady pęknięcia wieszaków stalowych warstwy fakturowej ścian zewnętrznych /źródło: M. Wójtowicz [8]/

Szczegółowe badania stanu łączników ścian trójwarstwowych pozwoliły stwierdzić, że głównym problemem w budownictwie wielkopłytowym był brak stali nierdzewnej właściwej jakości do wykonania połączeń ścian tj. wieszaków i szpilek. Wykonane badania w budynkach wielkopłytowych ujawniły pęknięcia wieszaków ze stali H13N4G9 (również kruche w wyniku korozji międzykrystalicznej) występujące w całym przekroju w miejscach zagięć i prostopadłe do osi prętów (rys. 9). Zastosowanie w łącznikach oszczędnościowej (przy zmniejszonej zawartości niklu do 4% i wprowadzeniu dodatku manganu) stali gatunku H13N4G9, przy nieprawidłowych procesach jej produkcji (brak odpuszczania i trawienia) i pomimo zacho-

wania proporcji składu chemicznego, nie gwarantowało spełnienia wymagań w zakresie trwałości i wytrzymałości połączenia.

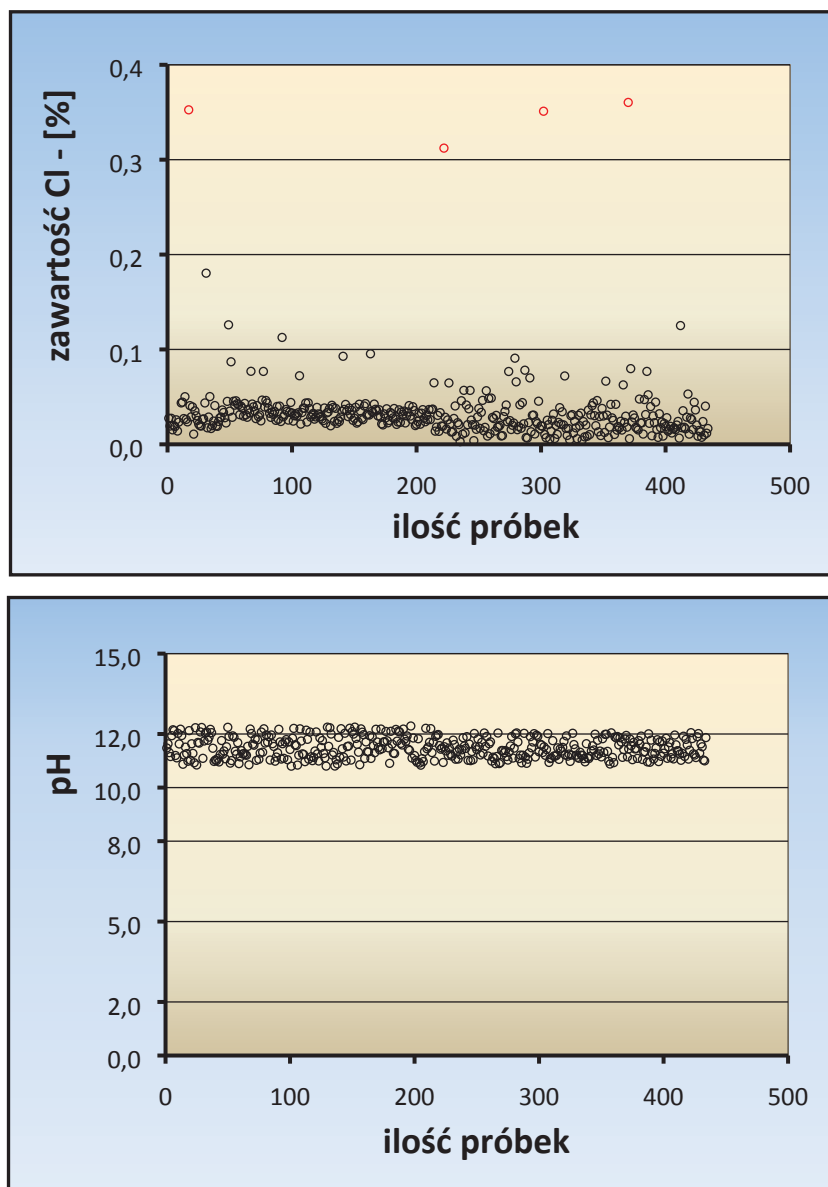
Z prowadzonych badań i dyskusji środowiskowych wynikają obecnie wątpliwości czy ściany trójwarstwowe, przed dodatkową termomodernizacją, powinny podlegać działaniom eksperckim czy obowiązkowemu wzmocnieniu połączenia warstw ściennych i izolacyjnych dodatkowymi kotwami.

Badania diagnostyczne budynków wielkopłytowych, przeprowadzone przez ITB w latach 2016÷2018 w ramach projektu „Ocena bezpieczeństwa i trwałość budynków wykonanych metodami uprzemysłowionymi”, pozwoliły pozytywnie ocenić stan bezpieczeństwa podstawowych elementów konstrukcyjnych analizowanych budynków.



Rys. 10. Widok elementów prefabrykowanych i ich zbrojenia podczas rozbiórki budynku wielkopłyтового
/źródło: J. Szulc/

Przykładowa ocena stopnia korozji prętów zbrojeniowych w elementach prefabrykowanych i złączach konstrukcyjnych, przeprowadzona podczas badań in situ (obrazy z kamery inspekcyjnej – rys. 8) oraz podczas oceny makroskopowej przy kontrolowanej rozbiórce budynku wielkopłyтового w Bytomiu, pozwoliła dostrzec wyłącznie korozję powierzchniową o nieznacznym zasięgu (rys. 10). Badania laboratoryjne właściwości ochronnych betonu wypełniającego złącza konstrukcyjne (odczyn pH i zawartość jonów chlorkowych) wykazały wartości normowo dopuszczalne – rys. 11



Rys. 11. Wyniki badań laboratoryjnych właściwości ochronnych betonu wobec zbrojenia w złączach konstrukcyjnych

Dotychczasowe analizy statystyczne awarii i katastrof budowlanych również potwierdzają fakt, że w obszarze budownictwa uprzemysłowionego zagrożenia utraty nośności i/lub

stateczności elementów ustroju konstrukcyjnego praktycznie nie występują. Obserwacje zaistniałych zdarzeń pozwalają twierdzić, że zagrożenia w budynkach wielkopłytowych mogą wynikać z pojawiających się oddziaływań o charakterze wyjątkowym np. w wyniku awarii instalacji gazowych, elektrycznych i in.

Oceny trwałości budynków, ze względu na konieczność uwzględnienia korelacji wielu czynników agresywnych, stanowią złożone i trudne zagadnienie. Dotychczasowe doświadczenia z awarii i katastrof (wybuchów gazu i destrukcji części ścian) wskazują, że konstrukcje budynków wielkopłytowych, z uwagi na okres użytkowania, zostały zaprojektowane w sposób prawidłowy. Istotnym problemem dla oceny trwałości mogą być szczegóły niewłaściwego wykonania prefabrykatów oraz ich montażu, który w okresie wznoszenia „wielkiej płyty” znacząco odbiegał od zasad zapewnienia jakości podczas realizacji robót budowlanych.

Wieloletnie doświadczenia wskazują, że trwałość budynków określoną jako zdolność budynku do spełniania wymaganych funkcji przez określony czas w warunkach oddziaływania czynników środowiskowych można ocenić powyżej 50 lat, z zastrzeżeniem dla tych elementów, w których dostrzec można efekty błędów produkcji prefabrykatów, ich montażu, stosowania niewłaściwych materiałów oraz zaniedbań konserwacyjnych i naprawczych (podczas remontów bieżących i kapitalnych).

PODSUMOWANIE

- ✓ **Wyniki przeprowadzonych badań diagnostycznych budynków wielkopłytowych (ok. 400 obiektów) wykazały brak zagrożenia bezpieczeństwa dla podstawowych elementów ustroju konstrukcyjnego; z uwagi jednak na losowy charakter potencjalnie możliwych nieprawidłowości, budynki wielkopłytowe powinny być objęte szczególną ochroną np. w ramach obowiązkowych kontroli okresowych; w przypadku dostrzeżenia uszkodzeń o charakterze strukturalnym należy bezzwłocznie podjąć działania naprawcze/wzmacniające.**
- ✓ **Badania laboratoryjne złączy konstrukcyjnych wykazały zachowanie ich właściwości wytrzymałościowych - przyjętych w założeniach projektowych katalogowych systemów wielkopłytowych. Pozytywnie oceniono właściwości ochronne betonu/zaprawy względem zbrojenia złączy.**
- ✓ **Obserwacje i badania materiałowe łączników ścian trójwarstwowych wskazały na możliwość wystąpienia niekontrolowanego ich uszkodzenia. Naprawy lub wzmocnienia tych elementów mogą być dokonywane przy zastosowaniu rozwiązań systemowych podczas prowadzeniu prac termomodernizacyjnych.**

5. KONTROLA OKRESOWA BUDYNKÓW WZNIESIONYCH W TECHNOLOGIACH UPZEMYSŁOWIONYCH

Ustawa Prawo budowlane reguluje zasady utrzymania i użytkowania wszystkich obiektów budowlanych oraz określa obowiązki właścicieli lub zarządców obiektów w tym obszarze.

W przewidywanym okresie użytkowania każdy obiekt budowlany, również budynki wzniesione w technologiach uprzemysłowionych, powinny spełniać wymagania podstawowe, dotyczące:

- nośności i stateczności konstrukcji,
- bezpieczeństwa pożarowego,
- higieny, zdrowia i środowiska,
- bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów,
- ochrony przed hałasem,
- oszczędności energii i izolacyjności cieplnej,
- zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.

Obiekty budowlane należy użytkować w sposób zgodny z ich przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Wymaganie bezpieczeństwa konstrukcji jest spełnione, jeśli zapewnione jest nieprzekroczenie stanów granicznych nośności i przydatności do użytkowania w żadnym z elementów nośnych budynków i w całej ich konstrukcji.

Wszystkie oddziaływania i ich kombinacje normowe nie powinny prowadzić do:

- zniszczeń części lub całych budynków,
- przemieszczeń i odkształceń o niedopuszczalnych wartościach,
- uszkodzeń części budynków, połączeń lub zainstalowanego wyposażenia w wyniku znacznych przemieszczeń elementów konstrukcji,
- zniszczeń na skutek wypadków w stopniu nieproporcjonalnym do ich przyczyny.

Stany graniczne nośności uznaje się za przekroczone, jeżeli konstrukcje powodują zagrożenia bezpieczeństwa ludzi znajdujących się w budynkach (oraz w ich pobliżu), a także zniszczenia wyposażenia lub przechowywanego mienia.

Stany graniczne użytkowalności uważa się za przekroczone, jeśli wymagania użytkowe dotyczące konstrukcji nie są dotrzymane, tzn. w konstrukcji budynków występują:

- lokalne uszkodzenia (np. zarysowania, pęknięcia, ugięcia), które ujemnie wpływają na przydatność użytkową, trwałość i wygląd konstrukcji (lub ich części) lub przylegających do nich elementów niekonstrukcyjnych,
- odkształcenia lub przemieszczenia wpływające na wygląd konstrukcji i ich przydatność użytkową (nieprawidłowe funkcjonowanie maszyn i urządzeń lub uszkodzenia elementów niekonstrukcyjnych i wykończeniowych),
- drgania dokuczliwe dla ludzi lub powodujące uszkodzenia budynków, ich wyposażenia oraz przechowywanych przedmiotów, a także ograniczające ich użytkowanie zgodnie z założonymi przeznaczeniami.

Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontrolom okresowym.

- **jednorocznym**, polegającym na sprawdzaniu stanu technicznego elementów budynku i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników występujących w czasie użytkowania budynków oraz kontroli instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych i przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych),
- **pięcioletnim**, polegającym na sprawdzaniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych, ich estetyki i otoczenia oraz kontroli sprawności instalacji elektrycznych i piorunochronnych w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, odporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów; zakres kontroli pięcioletnich obejmuje również kontrole urządzeń chłodniczych, odnośnie do których określa się m.in. efektywność energetyczną w systemach klimatyzacji.

W przypadku budynków o powierzchni zabudowy powyżej 2000 m² oraz obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m² kontrole powinny być przeprowadzane co najmniej dwa razy w roku. Osoby dokonujące kontroli są obowiązane bezzwłocznie zawiadamiać organy nadzoru budowlanego o wynikach kontroli.

Po przeprowadzonych kontrolach okresowych powinny być sporządzone protokoły określające m.in.:

- stan techniczny i stopień zużycia (lub uszkodzenia) elementów budynku,
- sprawności urządzeń instalacyjnych,
- zakres koniecznych robót budowlanych i harmonogramy ich wykonania,
- metody i środki użytkowania elementów budynków narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie innych czynników,
- zakres niewykonanych robót remontowych, zalecanych w protokołach z poprzednich kontroli okresowych.

Właściciele lub zarządcy obiektów budowlanych są zobowiązani do zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektów w razie wystąpienia sytuacji wyjątkowych (wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, powódzie, pożary i in.), w wyniku których następują uszkodzenia obiektów lub bezpośrednio możliwości powstania uszkodzeń, mogących spowodować zagrożenie zdrowia lub życia ludzi, lub bezpieczeństwa mienia i środowiska.

W przypadku stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych (lub ich części) organy nadzoru budowlanego mogą nakazać przeprowadzenie dodatkowych kontroli. W uzasadnionych sytuacjach mogą również zażądać wykonania ekspertyzy stanu technicznego obiektów, wprowadzić zakaz ich użytkowania oraz – przy braku możliwości remontu lub odbudowy – wydać decyzję o rozbiórcie obiektów.

Kontrole obiektów budowlanych mogą przeprowadzać osoby posiadające:

- uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności,
- kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych,
- kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim /kontrolę przewodów dymowych oraz grawitacyjnych przewodów spalinowych i wentylacyjnych/ lub osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności /w odniesieniu do przewodów kominowych, kominów przemysłowych i wolnostojących oraz kominów i przewodów kominowych, w których ciąg kominowy jest wymuszony pracą urządzeń mechanicznych/,
- upoważnienia państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrowych.

Wyniki przeprowadzanych badań (np. sprawności urządzeń instalacyjnych) i wyniki kontroli stanu technicznego powinny być dołączone do ksiąg obiektów budowlanych, z wyłączeniem budynków/budowli inżynierskich, dla których prowadzenie książki nie jest obligatoryjne. Właściciele lub zarządcy są obowiązani, przez okres istnienia obiektów, do przechowywania ich dokumentacji technicznej, tj. projektów budowlanych i powykonawczych, instrukcji obsługi i eksploatacji obiektów oraz urządzeń, a także opracowań projektowych i dokumentów technicznych robót budowlanych, wykonywanych w czasie eksploatacji.

W przypadku stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych lub ich części, mogącego spowodować zagrożenie życia lub zdrowia, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, organy nadzoru budowlanego są uprawnione do zażądania opracowania specjalistycznych **ekspertyz stanu technicznego obiektów**.

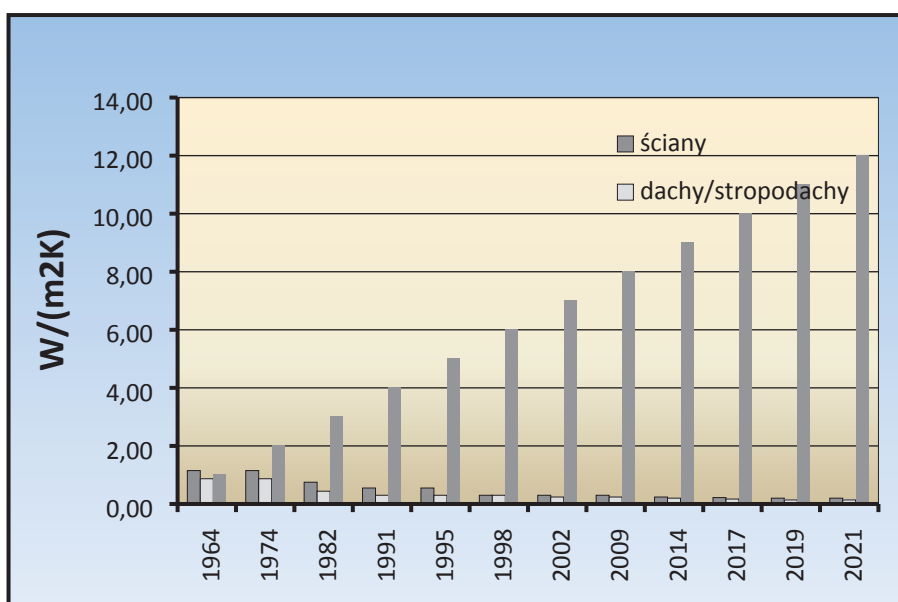
PODSUMOWANIE

- ✓ Przeprowadzenie kontroli okresowych (jednorocznych i pięcioletnich) jest obowiązkiem właścicieli/zarządców obiektów co wynika z zapisów m.in. ustawy Prawo Budowlane; zakres koniecznych czynności kontrolnych powinien uwzględniać specyficzne cechy budownictwa uprzemysłowionego.

6. TERMOMODERNIZACJA ŚCIAN BUDYNKÓW WZNIESIONYCH W TECHNOLOGIACH UPZEMYSŁOWIONYCH

Współczesne wymagania w zakresie izolacyjności cieplnej budynków i ich przegród są znacznie ostrzejsze niż w okresie wznoszenia budynków wielkopłytowych. Historię zmian zalecanych wartości współczynników przenikania ciepła pokazano na rys. 12.

Z uwagi na powyższe i w celu poprawy właściwości izolacyjnych, część zarządców i właścicieli nieruchomości przeprowadza obecnie ponowne (wielokrotne) docieplenia budynków już wcześniej poddanych termomodernizacji.



Rys. 12. Wymagane i planowane wartości współczynnika przenikania ciepła ścian i dachów/stropodachów w kolejnych wydaniach norm i przepisów krajowych

Według założeń projektowych (funkcjonujących w okresie wznoszenia „wielkiej płyty”) ściany jednowarstwowe miały charakteryzować się współczynnikami przenikania ciepła około 1,2, a trójwarstwowe około 0,7 W/(m²·K). Badania ścian budynków wielkopłytowych wykazały, że rzeczywiste wartości są wyższe o 0,3÷0,5 - w przegrodach jednowarstwowych i wyższe o 0,2 W/(m²·K) - w przegrodach trójwarstwowych. Głównymi przyczynami pogorszenia ich izolacyjności cieplnych było stosowanie w nich betonów o zwiększonej gęstości oraz różne niedokładności wykonywania lub uszkodzenia warstw izolacji cieplnych.

Podane wartości nie uwzględniają wpływu mostków cieplnych w połączeniach i węzłach konstrukcyjnych w elementach. Miejscami o najniższej izolacyjności były połączenia ścian szczytowych i podłużnych ze stropem nad piwnicą, złącza pionowe ścian ze ścianami logii i płytami balkonowymi, złącza pionowe ścian szczytowych z podłużnymi, gdzie nie stosowano izolacji cieplnych lub montowano wkładki styropianowe o grubości zaledwie 2 cm. Dodatki do współczynnika przenikania ciepła ścian wynikające z uwzględnienia wpływu mostków cieplnych w różnych systemach wielkopłytowych wynoszą około $0,2 \div 0,3 \text{ W}/(\text{m}^2 \cdot \text{K})$.

Szczegółowe rozpoznanie właściwości cieplnych poszczególnych części przegrody (np. ściany zewnętrznej) przeprowadza się na podstawie wyników badań metodą termowizyjną, a badania oporu cieplnego metodą wykorzystującą mierniki gęstości strumienia ciepła.

Niska izolacyjność cieplna połączeń i węzłów konstrukcyjnych powoduje nie tylko występowanie zwiększonych strat ciepła, ale również niskich wartości temperatur wewnętrznych powierzchni przegrody. Dotychczasowe badania wykazały, że w budynkach wielkopłytowych zjawiska te występują głównie w wyżej wymienionych połączeniach narożnych przegród oraz przy ramach okien i drzwi balkonowych. W miejscach tych bezwymiarowa wartość temperatur powierzchni wynosi od około 0,66 do 0,70, czyli niższych od minimalnych dopuszczalnych w budynkach mieszkalnych wartości, które w aktualnych przepisach przyjęto równe 0,72. W pomieszczeniach, w których intensywność wentylacji nie jest dostosowywana przez lokatorów do emisji wilgoci, prowadzi to na ogół do występowania powierzchniowych kondensacji pary wodnej oraz rozwoju zagrzybienia.

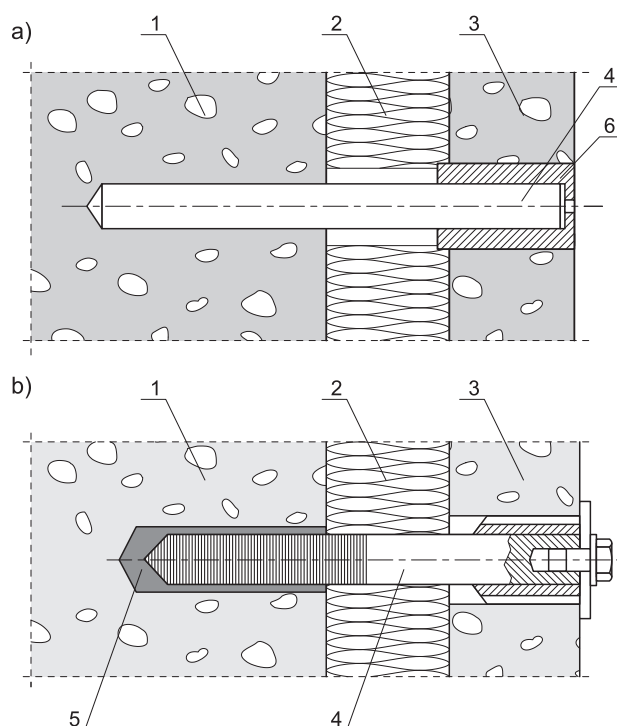
Szczególne zagadnienia związane ze stosowaniem dociepleń dotyczą stanów wilgotnościowych przegród. Rozpoznanie stanu przegród w tym zakresie ma szczególne znaczenie w przypadku warstwowych ścian budynków wielkopłytowych, w których istotne jest określenie warunków cieplno-wilgotnościowych w jakich znajdują się międzywarstwowe łączniki metalowe.

Przed określeniem technologii termomodernizacji ścian zewnętrznych (trójwarstwowych) budynków wielkopłytowych, powinny być przeprowadzone czynności badawcze w zakresie:

- **kontroli okresowych** na podstawie oceny makroskopowej dotyczącej m. in.:
 - uszkodzeń warstw elewacyjnych,
 - wad betonu,
 - zawilgoceń płyt warstw fakturowych,
 - otulenia betonem wieszaków i/lub siatek zbrojeniowych warstw fakturowych,
 - widocznych oznak korozji elementów stalowych,
 - ewentualnych uszkodzeń złączy między płytami ścian/warstw zewnętrznych,
 - stanu obróbek blacharskich okien i attyk dachów.

- **kontroli pełnej** przeprowadzanej w przypadku stwierdzenia uszkodzeń elewacji budynków wielkopłytowych (np. podczas kontroli okresowych), w zakresie:
 - szczegółowych inwentaryzacji wad i uszkodzeń warstw fakturowych,
 - badań nieniszczących ścian zewnętrznych,
 - odkrywek kontrolnych w celu określenia stanu warstw betonowych i zbrojenia,
 - badań laboratoryjnych cech fizyko-chemicznych betonu, stali oraz materiału izolacyjnego.

Kontrola stanu elewacji i ścian zewnętrznych wymaga sporządzania protokołów, z których powinny wynikać obowiązki usunięcia nieprawidłowości mogących spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zalecenia pokontrolne powinny również obligować do likwidacji wad związanych z możliwością zawilgocenia izolacji termicznej i korozji wieszaków, co może mieć wpływ na destrukcję fizyczną i wytrzymałość ścian warstwowych. W przypadku stwierdzenia wad elementów konstrukcyjnych należy odnotować je w protokole z kontroli okresowych z zaleceniem opracowania specjalistycznych ekspertyz budowlanych i/lub przeprowadzenia badań w pełnym zakresie.



Rys. 14. Wzmocnienie połączenia warstw ścian trójwarstwowych budynków wielkopłytowych za pomocą łączników stalowych

a) z trzpieniem osadzonym „na sucho” w pasowanym otworze,

b) z trzpieniem wklejanym w warstwie nośnej,

objaśnienia: 1. warstwa konstrukcyjna ściany, 2. izolacja termiczna, 3. warstwa fakturowa, 4. stalowy łącznik, 5. kompozycja żywiczna, 6. mimośrodowa nakładka

Zalecenia pokontrolne należy zamieszczać w dziennikach kontroli przeglądów ścian trójwarstwowych, wykonywanych np. podczas kontroli okresowych budynków, które powinny obejmować:

- zakres i technologię lokalnych napraw zarysowań (za pomocą specjalistycznych zapraw lub łączników) w złączach ścian zewnętrznych, które zwykle nie świadczą o zagrożeniu bezpieczeństwa dla konstrukcji nośnej budynków, a tylko o podatności na korozję i trwałość,
- wzmocnienia połączeń warstw fakturowych z warstwami konstrukcyjnymi np. za pomocą stalowych kotew dopuszczonych do stosowania w budownictwie (rys. 14), również w przypadku dodatkowego docieplenia i braku możliwości diagnostycznych oceny stanu technicznego ścian trójwarstwowych,



Rys. 15. Przykład termomodernizacji typowego budynku wielkopłytowego (prace w toku) /źródło: J. Szulc/

- ocieplenia budynków, w celu zabezpieczenia powierzchni elewacji przed destrukcją czynników atmosferycznych (przy zastosowaniu rozwiązań systemowych BSO/ETICS (rys. 15) spełniających wymagania podstawowe dotyczące energooszczędności budynków).

PODSUMOWANIE

- ✓ Konieczność termomodernizacji budynków wielkopłytowych wynika z aktualnych wymagań normowych i zapisów ustawy Prawo Budowlane; budynki te były projektowane i wznoszone w okresie funkcjonowania obniżonych wymagań dotyczących energooszczędności obiektów.
- ✓ Z uwagi na możliwe występowanie wad połączeń elementów zewnętrznych ścian trójwarstwowych w budynkach wielkopłytowych, przed przystąpieniem do termomodernizacji należy przeprowadzać oceny stanu technicznego ścian i ewentualnie wprowadzić dodatkowe elementy wzmacniające (kotwy stalowe).
- ✓ Termomodernizację ścian budynków wielkopłytowych zaleca się przeprowadzać z zastosowaniem typowych rozwiązań systemowych BSO/ETICS, w celu spełnienia wymagań podstawowych dotyczących energooszczędności budynków i posiadających dokumenty dopuszczające do ich stosowania w budownictwie

7. MOŻLIWOŚCI TECHNICZNE NAPRAW I/LUB WZMOCNIEŃ PODSTAWOWYCH ELEMENTÓW BUDYNKÓW WIELKOPŁYTOWYCH

W zależności od wyników przeprowadzanych badań diagnostycznych elementów konstrukcyjnych i wykończeniowych budynków wielkopłytowych oraz po przeprowadzeniu oceny bezpieczeństwa i trwałości, należy zalecić ewentualne wykonanie prac naprawczych i/lub wzmacniających.

Przy występującej destrukcji materiałowej elementów ustroju nośnego możliwe jest wykorzystanie typowych rozwiązań systemowych z zastosowaniem zapraw PCC (ang. *polymer cement concrete* – zaprawy lub betony hydrauliczne, modyfikowane przez dodanie polimeru i utwardzane po zmieszaniu z wodą.), których przydatność do stosowania w budownictwie jest potwierdzona w krajowych ocenach technicznych.

W przypadku uszkodzeń strukturalnych elementów ustroju konstrukcyjnego należy w sposób indywidualny zaprojektować dodatkowe elementy wzmacniające, przywracające wymaganą niezawodność budynków.

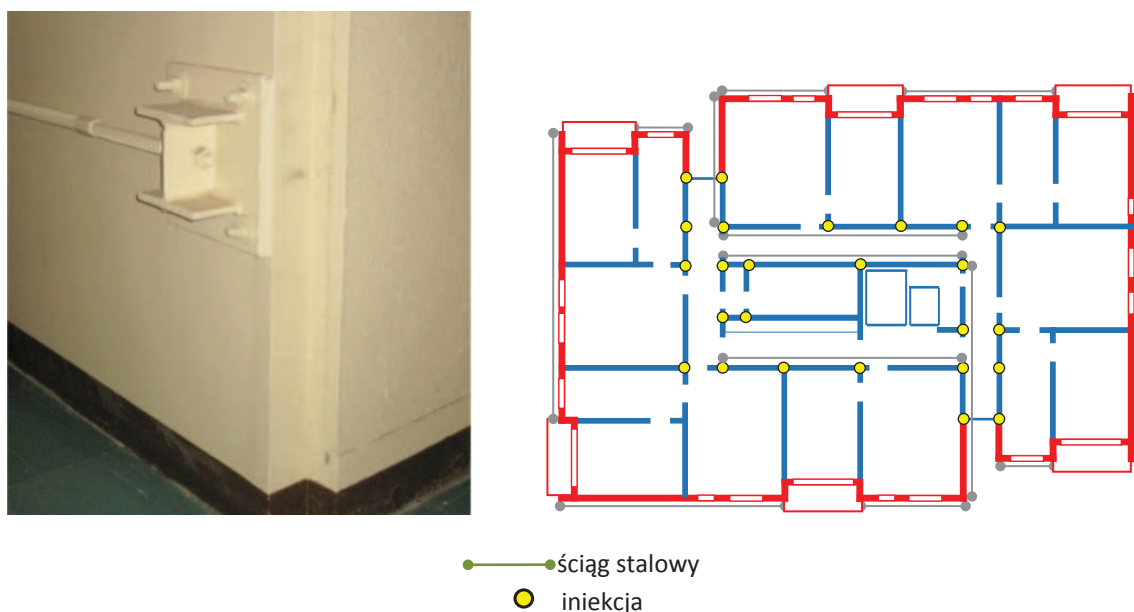
Przykład z praktyki inżynierskiej

W wysokim budynku wielkopłytowym stwierdzono występowanie zarysowań w złączach oraz pęknięcia ścian i stropów na piętrach, w szczególności na najwyższych kondygnacjach. Większość uszkodzeń ścian występowała wzdłuż połączeń płyt, nieliczne miały przebieg ukośny; spękania w stropach przebiegały wzdłuż połączeń płyt. W celu przeciwdziałania powiększaniu się zarysowań w złączach zdecydowano o wykonaniu przed dociepleniem odpowiednich wzmocnień budynku za pomocą ściągów stalowych (rys. 16) oraz za pomocą iniekcji występujących zarysowań. Zadaniem wprowadzonych ściągów było przede wszystkim zespolenie zewnętrznych płyt ściennych ze sobą i z prostopadłymi do nich ścianami konstrukcyjnymi.

Sposób zabezpieczenia rys i dobór materiału iniekcyjnego zależał zarówno od przyczyn i miejsca ich występowania, jak i od wymiarów rys (głębokości, szerokości i długości). W przypadku wzmocnienia złączy zabezpieczenia konstrukcji były realizowane poprzez:

- iniekcje uciągłające, umożliwiające uzyskanie jednorodności materiału,
- iniekcje uszczelniające, eliminujące nieszczelności w rysach, uziarnionej strukturze materiału, przerwach roboczych, dylatacjach itp.,
- iniekcje wypełniające, umożliwiające uzyskanie zamknięcia rys, o działaniu hamującym lub uniemożliwiającym, np. dostęp substancji wywołujących korozję.

Ocena stanu technicznego tego budynku (po ok. 10 latach od wzmocnienia) wskazuje na prawidłową pracę złączy i ustroju przestrzennego budynku.



Rys. 16. Widok zakotwienia ściągu stalowego i rzut poziomy kondygnacji powtarzalnej z usytuowaniem elementów wzmocnienia budynku /źródło: J. Szulc/

Wzmocnienia konstrukcji ścian trójwarstwowych, w szczególności elementów łączących warstwy nośne i fakturowe, można uzyskać za pomocą systemowych łączników/kotew stalowych. Rodzaj, liczbę i rozstaw elementów mocujących należy określać w projekcie wzmocnienia na podstawie rzeczywistego stanu technicznego elementów i kontrolnych obliczeń statyczno-wytrzymałościowych. Projektowane łączniki powinny być dopuszczone do stosowania w budownictwie oraz być wykonane z materiałów odpornych na działanie korozji w prognozowanym okresie eksploatacji.

W celu zabezpieczenia powierzchni elewacyjnych ścian zewnętrznych budynków wielkopłytowych przed destrukcyjnym działaniem czynników atmosferycznych i ochrony stalowych wieszaków przed korozją oraz w celu poprawy energooszczędności budynków, od lat stosuje się powszechnie ocieplenie ścian zewnętrznych. Przy termomodernizacji elementów, również przy powtórным dociepleniu, zaleca się stosowanie tzw. systemu ocieplania BSO/ETICS, spełniającego wymagania podstawowe dotyczące energooszczędności budynków.

W związku ze specyfiką konstrukcji budynków wielkopłytowych, eksploatowanych przez ok. 50 lat, mogą one wymagać podjęcia szeregu prac remontowych oraz modernizacyjnych w celu wyeliminowania skutków np. wad wykonawczych oraz wbudowania materiałów i wyrobów budowlanych o wątpliwej jakości. Konieczne mogą być również działania mające na celu naprawę uszkodzeń wynikających z długoletniej eksploatacji budynków i nieprawidłowo wykonanych wcześniejszych prac naprawczych.

Wszystkie działania naprawcze w obszarze budownictwa wielkopłytowego powinny uwzględniać konieczność wdrożenia aktualnych przepisów m.in. w celu:

- przystosowania budynków do współczesnych lub przyszłych standardów energetycznych, ochrony cieplnej, zapotrzebowania na energię np. do ogrzewania i przygotowania ciepłej wody,
- stworzenia warunków swobodnego korzystania z budynków przez osoby starsze oraz niepełnosprawne, np. poruszające się na wózkach inwalidzkich (rys. 17),
- przebudowy/modernizacji mieszkań oraz poprawy parametrów funkcjonalno-użytkowych i oczekiwań społecznych (wielkość pomieszczeń, oświetlenie naturalne, wentylacja),



Rys. 17. Przykład wykorzystania komory zsykowej do montażu dźwigu osobowego – umożliwienie swobodnej komunikacji dla osób niepełnosprawnych /źródło: J. Szulc/

Remonty i modernizacje budynków wielkopłytowych powinny zmierzać również do dostosowania budownictwa wielkopłytowego do współczesnych wymagań w zakresie:

- demontażu elewacji z płyt azbestowo-cementowych i wyrobów z zawartością azbestu (np. ścianki loggii, przewody kominowe) oraz zasad bezpiecznej ich utylizacji,
- termomodernizacji budynków wielkopłytowych, dotychczas nieocieplonych, których montaż został zakończony do końca lat 90. XX wieku, dostosowanych do wymagań i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki oraz obecnej metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynków,

- wymiany stolarki okiennej w mieszkaniach i na klatkach schodowych na energooszczędną w budynkach objętych termomodernizacją,
- wymiany wyeksploatowanych przewodów instalacji wodno-kanalizacyjnej, gazowej i grzewczej z dostosowaniem ich do aktualnych przepisów techniczno-budowlanych,
- modernizacji systemu ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej przez racjonalne wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) w zaopatrzeniu w ciepło,
- modernizacji/wymiany w budynkach aluminiowej instalacji elektrycznej, np. w zakresie zabezpieczeń przepięciowych,
- opcjonalnie: eliminacji instalacji gazowych w użytkowanych budynkach wysokich i wysokościowych oraz zastąpienie ich zasilaniem elektrycznym trójfazowym urządzeń kuchennych i podgrzewaczy elektrycznych ciepłej wody użytkowej,
- modernizacji wentylacji naturalnej grawitacyjnej i mechanicznej (nawiewno-wywiewnej) po termomodernizacji budynków w dostosowaniu do współczesnych wymagań,
- powtórnego docieplenia elewacji budynków poddanych wcześniej termorenowacji o obniżonej jakości energetycznej przez dostosowanie do współczesnych warunków technicznych i uregulowań prognozy do 2021 roku w zakresie izolacyjności przenikania ciepła ścian, dachów lub stropodachów.

Kierunki przebudowy (rewitalizacji) budynków wielkopłytowych mogą więc obejmować:

- nadbudowę/rozbudowę budynków,
- przebudowę struktury mieszkań, polegającą na łączeniu sąsiednich lokali (w pionie i poziomie) w celu poprawy ich funkcjonalności przy uwzględnieniu możliwości technicznych i racjonalizacji ekonomicznej,
- powiązanie funkcji mieszkalnych z otoczeniem przez zastosowanie efektywnych wejść do budynków, zieleni wokół budynków oraz ogródków przydomowych,
- likwidację skorodowanych betonowych balkonów i loggii oraz zastąpienie ich dostawianymi loggiami z elementów pionowych (żelbetowych lub stalowych), kotwionych w poziomie stropów każdej kondygnacji i opartych na własnych fundamentach,
- dostosowanie budynków 5-kondygnacyjnych do wymagań warunków technicznych przez dobudowanie od zewnątrz do elewacji dźwigów osobowych oraz przystosowanie klatek schodowych do swobodnego poruszania się osób niepełnosprawnych, szczególnie poruszających się na wózkach inwalidzkich (rys. 18),
- zmiany funkcjonalne w poziomie parterów przy ewentualnym zmniejszeniu ścian żelbetowych (nowe otwory lub poszerzanie istniejących) dla nowych warunków eksploatacji i aranżacji wnętrza (lokale handlowe i/lub usługowe)



Rys. 18. Przykłady nadbudowy budynków wielkopłytowych i dobudowy zewnętrznych klatek schodowych (z szybami windowymi) /źródło: J. Szulc/

PODSUMOWANIE

- ✓ **Naprawy i/lub wzmocnienia elementów budynków wielkopłytowych powinny być uzasadnione merytorycznie i stanowić efekt przeprowadzonych badań diagnostycznych; wszystkie działania powinny uwzględniać również aktualne wymagania normowe i zapisy ustawy Prawo Budowlane.**
- ✓ **Zakres prac naprawczych i/lub wzmocniających powinien być określony po wykonaniu projektu technicznego (przez uprawnioną osobę), z zastosowaniem materiałów i wyrobów budowlanych, których właściwości potwierdzono np. w krajowych ocenach technicznych.**

BIBLIOGRAFIA

- [1] Budynki wielkopłytowe - wymagania podstawowe. Zeszyty 1-12. ITB, Warszawa 2002-2003 (seria: Instrukcje, Wytyczne, Poradniki)
- [2] Runkiewicz L. i in.: Diagnostyka i modernizacja budynków wielkopłytowych. Przegląd Budowlany 2014, nr 7-8 (cz. 1); Przegląd Budowlany 2014, nr 9 (cz. 2)
- [3] Runkiewicz L., Szulc J.: Zasady wykonywania oceny technicznej budynków z wielkiej płyty z przykładami przebudowy tych obiektów. Materiały XV Konferencji Naukowo-Technicznej „Warsztat pracy rzeczoznawcy budowlanego”. Cedzyna 2018
- [4] Szulc J.: Procedury diagnostyczne budynków wielkopłytowych. Materiały Budowlane 2017, nr 8
- [5] Szulc J.: Ogólne wytyczne diagnozowania technicznego budynków wzniesionych w technologiach uprzemysłowionych. Systemy wielkopłytowe. ITB, Warszawa 2018 (seria: Instrukcje, Wytyczne, Poradniki)
- [6] Wierzbicki S., Sieczkowski J.: Konstrukcje budynków wielkopłytowych z punktu widzenia zabezpieczenia przed awarią oraz możliwości ich modernizacji. XXVI Konferencja Naukowo-Techniczna „Awarie budowlane”, Szczecin-Międzyzdroje 2013
- [7] Lewicki B. i in.: Budynki wznoszone metodami uprzemysłowionymi. Arkady, Warszawa 1979
- [8] Wójtowicz M.: Trwałość budynków wielkopłytowych w świetle badań. Materiały XIII Konferencji Naukowo-Technicznej „Warsztat pracy rzeczoznawcy budowlanego”, Cedzyna 2014
- [9] Wójtowicz M., Woyzbun I., Konieczny K.: Metodyka oceny stanu technicznego wielkopłytowych warstwowych ścian zewnętrznych. Dodatkowe połączenia warstwy fakturowej z warstwą konstrukcyjną wielkopłytowych ścian zewnętrznych. ITB, Warszawa 2002 (seria: Instrukcje, Wytyczne, Poradniki nr 374/2002)
- [10] Możliwości techniczne modernizacji budynków wielkopłytowych na tle ich aktualnego stanu. Konferencja Naukowo-Techniczna ITB, Mrągowo 1999
- [11] Dzierżewicz A., Starosolski W.: Systemy budownictwa wielkopłyтового w Polsce w latach 1970-1985. Przegląd rozwiązań materiałowych, technologicznych i konstrukcyjnych. Wolters Kluwer, Warszawa 2010
- [12] Ligęza W.: Synteza zagadnień technicznych w rewitalizacji budynków wielkopłytowych. Przegląd Budowlany 2015, nr 6
- [13] Knyziak P., Witkowski M.: Ocena stanu technicznego prefabrykowanych budynków mieszkalnych w Warszawie. Inżynieria i Budownictwo 2007, nr 12
- [14] Błaszczński T.: Problemy napraw i modernizacji w budownictwie wielkopłytowym. Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Problemy modernizacji i rekonstrukcji obiektów budowlanych”, Poznań-Brno 1988
- [15] Hoła J., Runkiewicz L.: Zasady wykonywania ekspertyz technicznych konstrukcji żelbetowych. Materiały XV Konferencji Naukowo-Technicznej „Warsztat pracy rzeczoznawcy budowlanego”. Cedzyna 2018

Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów

Niniejszy raport został sporządzony na podstawie §51 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

I. Przedmiot konsultacji publicznych oraz opiniowania.

Przedmiotem konsultacji publicznych był projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (UD 522).

II. Przebieg konsultacji publicznych i podmioty, które wzięły w nich udział

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów został w dniu 28 maja 2019 r. skierowany do konsultacji publicznych poprzez rozesłanie go do 45 podmiotów, które mogły być zainteresowane zmianami w obowiązujących przepisach dotyczących zasad udzielania wsparcia z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Dodatkowo, projekt został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

W trakcie konsultacji uwagi zostały zgłoszone przez: Bank Gospodarstwa Krajowego, Związek Banków Polskich, Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP, Polski Związek Pracodawców Budownictwa oraz Instytut Techniki Budowlanej. Łącznie zgłoszono 19 uwag.

Podmioty do którym został przedstawiony projekt ustawy w ramach konsultacji publicznych to: Bank Gospodarstwa Krajowego, Związek Banków Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Techniki Budowlanej, Polska Izba Inżynierów Budownictwa, Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, Instytut Ekonomii Środowiska, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA, Narodowa Agencja Poszanowania Energii, Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP, Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce, Polska Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego, Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy, Stowarzyszenie Tebeesów Polski Południowej i Zachodniej, Stowarzyszenie Certyfikatorów i Audytorów Energetycznych, Związek Pracodawców-Producentów Materiałów Dla Budownictwa, Stowarzyszenie Producentów Styropianu, MIWO Stowarzyszenie Producentów Wełny Mineralnej: Szklanej i Skalnej, Polskie Okna i Drzwi, Związek Producentów, Dostawców i Dystrybutorów, Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki, Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości na Wynajem „Mieszkaniecchnik”, Polska Federacja Zarządców Nieruchomości, Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości, Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości, Krajowa Izba Gospodarcza, Komitet ds. Nieruchomości, Krajowa Izba Gospodarki Nieruchomościami, Krajowe Stowarzyszenie Profesjonalistów Rynku Nieruchomości, Ogólnopolska Izba Gospodarki Nieruchomościami, Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości, Polska Federacja

17 lipca 2019 r.

Rynku Nieruchomości, Polska Federacja Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych, Polska Federacja Zarządców Nieruchomości, Polska Konfederacja Rynku Nieruchomości, Polskie Stowarzyszenie Doradców Rynku Nieruchomości, Polski Związek Firm Deweloperskich, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa, Izba Projektowania Budowlanego, Związek Zawodowy Budowlani, Polski Związek Pracodawców Budownictwa oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

III. Uwagi zgłoszone w konsultacjach publicznych wraz ze stanowiskiem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

L.p.	Podmiot zgłaszający	Jednostka redakcyjna	Uwaga	Rozpatrzenie
1.	Polski Związek Pracodawców Budownictwa	Uwaga ogólna	<p>W porównaniu do obecnej wersji ustawy nowa wersja wprowadza istotne ulepszenia, między innymi:</p> <p>1) znosi kryteria wiążące wysokość premii z wartością kredytu i poziomem generowanych oszczędności. Ten drugi czynnik był poważną zaporą do skorzystania z premii dla właścicieli budynków jednorodzinnych. Według obecnego projektu, jedynym kryterium wysokości premii jest wartość inwestycji;</p> <p>2) przewiduje dodatkowe wsparcie, poza wymienionym w punkcie 1, na łączniki mechaniczne wzmacniające warstwy przegród zewnętrznych z wielkiej płyty;</p> <p>3) przewiduje niewielkie, ale dodatkowe wsparcie, poza wymienionym w punkcie 1, na odnawialne źródła energii (OZE). Do tej pory OZE były wspierane, ale tylko w ramach 16% inwestycji.</p>	Uwaga przyjęta do wiadomości
2.	ITB	art. 1 pkt 3	<p>Dotyczy zmian w art. 5.: „...w przypadku gdy wraz z termomodernizacją zostanie zainstalowana mikroinstalacja fotowoltaiczna lub turbina wiatrowa...”</p> <p>Lepiej nie wskazywać oddzielnie instalacji fotowoltaicznej i turbiny wiatrowej. Często takie instalacje instalowane są jako hybryda i ich moc podaje się łącznie.</p> <p>Proponujemy wskazać w tekście taką instalację jako mikroinstalację OZE, tj. mikroinstalację fotowoltaiczną, turbinę wiatrową lub ich hybrydę (zestaw wiatrowo-fotowoltaiczny).</p>	Uwaga uwzględniona.
3.	ITB	art. 1 pkt 3	<p>Dotyczy zmian w art. 5.: „o mocy co najmniej”</p> <p>Proponujemy zmianę na „o mocy maksymalnej co najmniej”.</p>	Uwaga uwzględniona.
4.	ITB	art. 1 pkt 3	Dotyczy zmian w art. 5.: „2 kW – w przypadku budynku	Uwaga uwzględniona.

			<p>mieszkalnego jednorodzinnego”</p> <p>Proponujemy znacząco obniżyć wartość mocy maksymalnej. Instalacja w przypadku turbin wiatrowych nie powinna być traktowana jako jedyne źródło energii elektrycznej, a raczej jako system wspomagający.</p> <p>Najczęściej kupowane i montowane turbiny mają moce o 0,5 kW – do 3kW na budynkach jednorodzinnych, koszt ich wzrasta wykładniczo wraz z mocą. Wydaje się, że wartość 800W lub 1kW jest bardziej uzasadniona.</p>	
5.	ITB	art. 1 pkt 3	<p>Dotyczy zmian w art. 5.: „10 kW – w przypadku pozostałych budynków”</p> <p>Proponujemy obniżyć wartość mocy maksymalnej. Zestaw wiatrowo–fotowoltaiczny z kontrolerem, o mocy 6 kW może kosztować nawet ok. 50 000 zł. Mając na uwadze popularyzację wykorzystania OZE, należałoby przyjąć wartość mocy niższą na poziomie np. 3 kW bardziej uzasadnioną rynkowo/praktyką.</p>	<p>Uwaga częściowo uwzględniona.</p> <p>Przyjęto dla budynków wielorodzinnych dofinansowanie mikroinstalacji OZE, gdy zainstalowane zostaną urządzenia o mocy maksymalnej na poziomie co najmniej 6 kW.</p>
6.	ITB	art. 1 pkt 4	<p>Dotyczy zmian w art. 5a. 1. „...sporządzenie dokumentacji technicznej doboru i rozmieszczenia kotew”</p> <p>Wydaje się, że określenie to jest nieprecyzyjne. Proponujemy „sporządzenie projektu zawierającego sposób wykonania łączy..”</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona.</p> <p>Sposób wykonania połączeń znajdzie się w projekcie budowlanym. Dokumentacja, o której tutaj jest mowa służy do oszacowania kosztów zakupu materiałów i przeprowadzenia robót, nie jest podstawą do prowadzenia robót budowlanych.</p>
7.	ZBP	Art. 1 pkt 7	<p>Podwyższenie premii remontowej o 10 p.p. (z 15 % do 25%) w przypadku remontu budynku zabytkowego czyli zastosowanie dla wszystkich beneficjentów rozwiązania przyjętego dla samorządów (premia wynosi 50% i może być zwiększona do 60%).</p> <p>Właściciele budynków zabytkowych ponoszą znaczne wydatki na remont niezależnie od struktury własnościowej. Taki zapis zapewni równość podmiotów będących w podobnej sytuacji.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Propozycja wykracza poza zakres nowelizacji i wiąże się z dodatkowymi wydatkami publicznymi, nieuwzględnionymi w szacunkach wpływu regulacji na sektor finansów publicznych zawartych w Ocenie Skutków Regulacji.</p>

			<p>Dla wprowadzenia postulowanej zmiany konieczne jest uzupełnienie art. 9 ust. 1 ustawy w poniższy sposób:</p> <p>Art. 9. 1. Wysokość premii remontowej stanowi 15% kosztów przedsięwzięcia remontowego. W przypadku, gdy budynek, jest wpisany do rejestru zabytków lub znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, wysokość premii remontowej stanowi 25% kosztów przedsięwzięcia remontowego.</p>	
8.	ZRSM RP	art. 1 pkt 8.	<p>Odpowiadając na [...] pismo w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów [...] Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP ponownie wyraża sprzeciw wobec pominięcia spółdzielni mieszkaniowych tą regulacją ustawową.</p> <p>Uważamy za sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, a także sprzeczne z zasadą art. 32 ust. 2 Konstytucji RP o niedopuszczalności dyskryminacji, a więc różnicowania w życiu gospodarczym poprzez uprzywilejowanie tylko niektórych, określonych grup właścicieli budownictwa wielorodzinnego – co wynika wprost z treści art. 1 pkt 8 projektowanej ustawy (wprowadzającego nowy art. 9a do obecnie obowiązującej ustawy).</p> <p>Tym samym uważamy, iż określona na wstępie ustawa powinna stanowić, by jedynym kryterium uprawniającym do korzystania z pomocy na przykład polegającej na wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych oraz ewentualne ustalenie zakresów takiej pomocy (premi kompensacyjnej) – był stan techniczny budynku, określający w szczególności jego charakterystykę energetyczną.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Uprzywilejowanie zasobu samorządów gminnych w ramach dostępu do premii remontowej wynika ze specyfiki tego zasobu, zamieszkiwanego przez osoby najuboższe oraz spełniającego zadania publiczne (zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach i szczególnych potrzebach mieszkaniowych – jako realizacja art. 75 Konstytucji RP). Warto podkreślić, że w dotychczasowym stanie prawnym zasób ten był wyłączony z możliwości ubiegania się o premię remontową.</p>

			Wobec powyższego oraz nawiązując do naszego poprzedniego wystąpienia z dnia 14 maja 2019 roku do Pana Ministra (nasz znak - l.dz. 531/2019) - Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP wnioskuje o usunięcie z projektu ustawy ww. przepisu art. 1 ust. 8. W załączeniu kopia pisma Związku z dnia 14 maja 2019 roku.	
9.	BGK	Art. 1 pkt 10 lit. b	<p>W art. 1 pkt 10 lit. b ustawy przewidziano informację o dołączeniu do wniosku o przyznanie premii termomodernizacyjnej informacji o koszcie oraz dokumentacji technicznej doboru i rozmieszczenia kotew, jednocześnie nie określając w jakim zakresie i przez kogo ma ona podlegać ocenie oraz jaki ta ocena ma mieć wpływ na przyznanie premii.</p> <p>Proponujemy zatem ujęcie niniejszego zadania w audycie energetycznym, który jest poddawany weryfikacji i który stanowi jednocześnie założenia do projektu budowlanego.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Audyt energetyczny koncentruje się na przedsięwzięciach skutkujących oszczędnościami w zużyciu energii. Co do zasady nie naruszają one konstrukcji budynku. Projektodawca wyraża obawę, czy audytorzy energetyczni będą w stanie podołać obowiązkom dotyczącym szacowania i weryfikacji kosztów montażu kotew.</p>
10.	BGK		<p>W projekcie ustawy przewidziano, iż uzyskanie wsparcia na wzmocnienie budynków wielkopłytowych jest uwarunkowane jednoczesną realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.</p> <p>Zwracamy uwagę, iż takie podejście powoduje wykluczenie z możliwości objęcia wsparciem budynków wielkopłytowych, które już zostały poddane termomodernizacji i w przypadku których inwestorzy chcieliby wykonać prace związane wyłącznie z ich wzmocnieniem. Liczba takich przypadków może być znacząca. Warto przy tym wspomnieć, że liczba przyznanych premii termomodernizacyjnych do końca maja 2019 r. wynosi ponad 36 tys. i można przyjąć, iż znaczna ich część dotyczyła budynków wielkopłytowych.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Umożliwienie korzystania ze wsparcia na montaż kotew również w przypadku budynków, w których przeprowadzono termomodernizację spowodowałaby znaczne zwiększenie popytu na środki finansowe. W obecnej sytuacji budżetu państwa, z którego środków realizuje się aktualnie priorytetowe programy społeczne, powiększenie kosztów realizacji programu termomodernizacji i remontów jest niemożliwe.</p> <p>Problem zostanie rozpatrzony ponownie w oparciu o kształtowanie się realnego popytu na środki związane z montażem kotew, po wejściu w życie niniejszego projektu ustawy.</p>

				Warto zauważyć, że uwaga ta jest sprzeczna z uwagą dotyczącą umieszczenia kosztów montażu kotew w audycie energetycznym.
11.	BGK		<p>W projekcie ustawy przewidziano objęcie zwiększoną premią remontową wielorodzinnych budynków gminnych. Zwracamy uwagę, iż w tego typu budynkach występują także pustostany w postaci lokali mieszkalnych lub całych budynków, które z powodu złego stanu technicznego nie nadają się do zamieszkania. Kształt obecnie obowiązujących przepisów ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (art. 8) oraz projekt ustawy wyklucza objęcie premią remontową remontu lokali mieszkalnych. Proponujemy zatem uwzględnienie w projekcie ustawy zapisów, które umożliwiłyby objęcie premią remontową remontów lokali mieszkalnych znajdujących się w wielorodzinnych budynkach gminnych. Taka zmiana pozwoliłaby na kompleksowe podejście do remontu wielorodzinnego budynku gminnego w ramach jednego przedsięwzięcia oraz jednego programu wsparcia. Alternatywą dla proponowanego rozwiązania może być zmodyfikowanie zasad rządowego programu wsparcia budownictwa komunalnego i socjalnego realizowanego ze środków Funduszu Dopłat. W takiej sytuacji części wspólne byłyby objęte premią remontową ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, natomiast remont lokali mieszkalnych byłby objęty rządowym programem wsparcia budownictwa komunalnego i socjalnego realizowanym ze środków Funduszu Dopłat.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Co do zasady propozycja skorelowania instrumentów wsparcia udzielanego na poprawę stanu technicznego zasobów komunalnych jest słuszną z merytorycznego punktu widzenia. W ramach niniejszej nowelizacji nie może być jednak uwzględniona z powodu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Wykroczenia poza zakres działań określonych we wniosku o zgłoszenie projektu nowelizacji do wykazu prac legislacyjnych RM, 2) Powodująca dodatkowe skutki finansowe, nieprzewidziane w OSR aktualnego projektu. <p>Propozycja BGK zostanie uwzględniona w ramach planowanych prac nad zmianami w ustawach regulujących wsparcie społeczne budownictwa czynszowego (w tym budownictwa gminnego).</p>
12.	BGK	Art. 1 pkt 9	<p>W art. 1 pkt 9 ustawy przewidziano zniesienie wymogu wnioskowania o premię kompensacyjną łącznie przez wszystkich uprawnionych współwłaścicieli, z jednoczesnym wskazaniem minimalnej wielkości udziałów wnioskujących współwłaścicieli wynoszącej 80%. Zwracamy uwagę, iż takie</p>	<p>Uwaga uwzględniona</p>

			<p>rozwiązanie niesie za sobą negatywne skutki w sytuacji, w której do porozumienia w sprawie wnioskowania o premii kompensacyjną dochodzą właściciele posiadający przykładowo 80% udziałów we współwłasności, pomijając jednocześnie pozostałych współwłaścicieli. Negatywnym skutkiem przedmiotowej sytuacji będzie uniemożliwienie uzyskania premii kompensacyjnej przez pozostałych uprawnionych współwłaścicieli, jak również ich późniejszych ewentualnych spadkobierców.</p> <p>Proponujemy zatem odstąpienie od wskazywania wymaganego poziomu udziałów posiadanych przez współwłaścicieli lub pozostawienie treści art. 10 ust. 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów w niezmiennym kształcie.</p>	
13.	BGK	Art. 1 pkt 13 lit. a	<p>W art. 1 pkt 13 lit. a ustawy wprowadzono możliwość wypłaty premii kompensacyjnej w transzach, która dotyczy przedsięwzięcia lub remontu realizowanego w całości z innych środków niż kredyt.</p> <p>Mając na uwadze wprowadzenie niniejszego rozwiązania proponujemy uchylenie w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów zapisów umożliwiających ubieganie się o premię kompensacyjną w przypadku realizacji przedsięwzięcia z kredytu. Zainteresowanie tą formą ubiegania się o premię kompensacyjną jest znikome, a banki kredytujące nie są zainteresowane finansowaniem tego typu podmiotów. Ponadto jej funkcjonowanie generuje również chaos informacyjny i wywołuje duże zamieszanie u beneficjentów. Według stanu na koniec maja 2019 r. na 1428 przyznanych przez BGK premii kompensacyjnych jedynie 8 to premie, w przypadku których przedsięwzięcie realizowano z kredytu. Ostatnie przyznanie tego typu premii kompensacyjnej miało miejsce w dniu 22 kwietnia 2015 r.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Rozumiejąc argumenty BGK, należy zauważyć, że instrument w tym kształcie został uzgodniony z Europejskim Trybunałem Spraw Człowieka w Strasburgu w ramach wykonywania wyroku „Hutten-Czapska przeciw Polsce”. Ewentualna rezygnacja z tych przepisów mogłaby w związku z tym prowadzić do reperkusji międzynarodowych.</p>

14.	Polski Związek Pracodawców Budownictwa	Art. 3 ust. 1	<p>Składamy postulat odnośnie artykułu 3.1 projektu dotyczącego finansowania programu termomodernizacji. Postulujemy, by program był dofinansowywany ze środków nowopowstającego Funduszu Modernizacyjnego, mechanizmu finansowania w ramach dyrektywy unijnej o ETS na lata 2021-2030, przeznaczonego na poprawę efektywności energetycznej w budynkach. Środki z Funduszu Modernizacyjnego mogłyby być przeznaczone m. in. na współfinansowanie projektów lub specjalnych programów związanych z efektywnością energetyczną budynków. Powinny stanowić część finansowania Funduszu Termomodernizacji i Remontów ujętego w projekcie ustawy.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Projekt ustawy nie rozstrzyga, skąd pochodzić mają środki zasilające Fundusz Termomodernizacji i Remontów, zatem proponowane rozwiązanie nie mieści się w zakresie przedmiotowym projektu. Ponadto, jak wskazano w samej uwadze, Fundusz Modernizacyjny ma rozpocząć swoje działanie od 2021 r., a więc w terminie późniejszym, niż mają wejść w życie nowe narzędzia wspierania termomodernizacji i remontów. Uniemożliwia to wykorzystanie środków z tego funduszu w dwóch pierwszych latach funkcjonowania nowych przepisów.</p>
15.	BGK	Art. 5	<p>W projekcie ustawy przewidziano, że jej wejście w życie nastąpi po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zwracamy uwagę, że termin ten może okazać się zbyt krótki, mając na uwadze przede wszystkim gotowość banków kredytujących do podpisania umowy współpracy z BGK oraz implementacji zmian w ich wewnętrznych regulacjach i systemach. Proponujemy zatem wskazanie w ustawie trzymiesięcznego terminu na jej wejście w życie.</p>	<p>Uwaga uwzględniona</p> <p>Data wejścia przepisów została określona na dzień 1 stycznia 2020 r.</p>
16.	BGK		<p>W związku z pojawieniem się w ostatnim czasie na rynku wielu instrumentów wspierających termomodernizację budynków jednorodzinnych (np. programy Czyste Powietrze, Stop Smog, ulga termomodernizacyjna) proponujemy wykreślenie z ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów możliwości uzyskania premii termomodernizacyjnej na budynki jednorodzinne. Dotychczas zainteresowanie premią termomodernizacyjną na budynki jednorodzinne było znikome, a w ostatnich latach można stwierdzić, że praktycznie wygasło.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Wykreślenie możliwości ubiegania się o dofinansowanie inwestycji termomodernizacyjnych w przypadku budynków jednorodzinnych wykracza poza zakres projektu ustalony na etapie wpisu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. W związku z problemami z realizacją pozostałych programów wspierających termomodernizację budynków jednorodzinnych, pozostawienie w ustawie odpowiednich przepisów może być ważne przy ew.</p>

				przyszłych decyzjach politycznych dotyczących sposobu wspierania termomodernizacji budynków jednorodzinnych.
17.	BGK		<p>Proponujemy rozważenie wprowadzenia premii fotowoltaicznej działającej na wzór premii termomodernizacyjnej i remontowej, stanowiącej spłatę za inwestora części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia, której przedmiotem byłoby wyłącznie wykonanie mikroinstalacji fotowoltaicznej w budynkach wielorodzinnych.</p> <p>W ostatnim czasie BGK odnotował wzmożoną liczbę zapytań, w szczególności ze strony spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, dotyczących możliwości uzyskania wsparcia z tytułu inwestycji wyłącznie w mikroinstalacje fotowoltaiczną.</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona.</p> <p>Proponowane działania wykraczają poza zakres merytoryczny ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Warto wskazać, że wsparcie mikroinstalacji fotowoltaicznych lub turbin wiatrowych jest możliwe w przypadku jednoczesnej inwestycji termomodernizacyjnej. Instrument ten ma na celu zwiększenie efektywności działań związanych z poprawą charakterystyki energetycznej budynku. Samodzielne przepisy dotyczące wspierania montażu mikroinstalacji fotowoltaicznych powinny być częścią polityki energetycznej państwa, nie zaś polityki mieszkaniowej nastawionej na poprawę warunków zamieszkiwania.</p>
18.	ZRSM RP	Uwaga ogólna	<p>[...] pragniemy zwrócić uwagę, iż zarówno dotychczasowe brzmienie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (tekst jednolity Dz.U. z 2018 poz. 966 z późn. zm.), jak i proponowana jej nowelizacja (projekt UD 522) utrzymuje dyskryminowanie spółdzielni mieszkaniowych poprzez uniemożliwienie takim podmiotom społeczno-gospodarczym z korzystania z premii kompensacyjnej, o której mowa w Rozdziale 4 tej ustawy (art. 10 i dalsze).</p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>Premia kompensacyjna została wprowadzona do polskiego prawodawstwa w efekcie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie „Hutten-Czapska przeciwko Polsce”. Jej wypłata jest kierowana do osób fizycznych, których mieszkania w przeszłości były objęte najmem kwaterekowym i ograniczeniami w wysokości czynszu. Instrument ma charakter rekompensaty za spowodowane przez działania organów państwowych straty właścicieli budynków mieszkalnych. Obejmuje wsparcie prac remontowych, które nie mogły być wykonane w przeszłości ze względu na zbyt niskie przychody czynszowe. Ze swojej istoty, instrument ten</p>

				nie dotyczy np. spółdzielni mieszkaniowych i nie może być na nie rozszerzony.
19.	ZBP	Art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy zmienianej	<p>Rezygnacja z obowiązku posiadania projektu budowlanego jeżeli nie wymaga tego Prawo budowlane.</p> <p>Żądanie projektów budowlanych na prace, które mogą być wykonywane bez projektu budowlanego bądź gdzie projekt budowlany nie ma zastosowania jest niezrozumiałe dla klientów, generuje niepotrzebne koszty i naraża wizerunek programu jako przyjaznego i dostępnego.</p> <p>Dla wprowadzenia postulowanej zmiany konieczne jest uzupełnienie art. 9* ust. 1 pkt 1 ustawy w poniższy sposób:</p> <p>Art. 9. 1. 1) zrealizowane zgodnie z projektem budowlanym (jeżeli projekt budowlany jest wymagany zgodnie z Prawem budowlanym)</p> <p><i>*z brzmienia przywołanego przepisu wynika, że chodzi o zmianę w art. 19 ustawy, a nie art. 9</i></p>	<p>Uwaga nieuwzględniona</p> <p>W ramach realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych wymagane jest sporządzenie profesjonalnego audytu energetycznego, który stanowi załącznik do projektu budowlanego. Obowiązek opracowania projektu budowlanego, włączający odpowiedzialność projektanta oraz instytucji nadzorczych za właściwe przeprowadzenie inwestycji jest substytutem ewentualnych przepisów dotyczących badania ex post efektów inwestycji termomodernizacyjnych. Wydaje się więc, że obecny system jest de facto bardziej przyjazny dla beneficjentów wsparcia. Gwarantuje im otrzymanie premii, jeżeli został przeprowadzony audyt i wykonany projekt budowlany zgodnie z tym audytem, bez dodatkowych komplikacji dotyczących weryfikacji poprawności wykonania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.</p>



KPRM



Warszawa, 26 sierpnia 2019 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

DPU.E.920.755.2019 / 13 /DK
dot.: RM-10-144-19 z 23.08.2019 r.



Pan
Tomasz Szczegielniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia

o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem


z up. Ministra Spraw Zagranicznych
Piotr Wierczyński
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju