

Ministerstwo
Finansów

**RAPORT Z PRZEGLĄDU
WYDATKÓW NA
PRIORYTETOWY PROGRAM
„CZyste Powietrze”**

Warszawa, lipiec 2025 r.

Spis treści

Wstęp.....	2
1. Wydatki na realizację PPCP	3
2. Osiąganie założonego celu PPCP	5
3. Wsparcie w formie dotacji.....	8
4. Wsparcie w formie kredytu bankowego	16
5. Wsparcie w formie podatkowej ulgi termomodernizacyjnej.....	20
6. Propozycje zmian	24
Spis tabel i wykresów.....	25

Wstęp

Przegląd wydatków na *Priorytetowy Program „Czyste Powietrze”* (dalej także: *Program* lub PPCP) został wskazany w *Planie przeglądu wydatków na okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.*, sporządzonym na podstawie art. 175b ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹, jako obszar do objęcia przeglądem wydatków.

W dniu 26 września 2024 r. *Program przeglądu wydatków* został uzgodniony z Ministrem Klimatu i Środowiska². Głównym celem przeglądu wydatków było:

- 1) określenie dotychczasowego i prognozowanego wpływu *Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”* na budżet państwa/ budżet środków europejskich oraz na plan finansowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 2) zaproponowanie rozwiązań w zakresie funkcjonowania *Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”*, które mogą przyczynić się do osiągnięcia jego celu³, w tym związanych z terminem jego realizacji.

Przegląd wydatków został przeprowadzony w okresie od 26 września 2024 r. do 6 grudnia 2024 r. Część opisowa niniejszego raportu oraz propozycje zmian uwzględniają zatem stan faktyczny i prawny obowiązujący, co do zasady, do dnia zakończenia przeglądu wydatków⁴.

W przeglądzie wydatków uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska (dalej także: MKiŚ), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej także: NFOŚiGW) oraz Ministerstwa Finansów (dalej także: MF).

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie i opracowanie raportu dziękują wszystkim tym, którzy udzielili wsparcia oraz pomocy podczas prac nad niniejszym dokumentem.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

¹ T.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

² Na podstawie art. 175c ustawy o *finansach publicznych* oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 14 maja 2024 r. w *sprawie przeglądu wydatków* (Dz. U. poz. 766).

³ Celem *Programu* jest *poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych*.

⁴ Raport został uzgodniony 7 lipca 2025 r.

1. Wydatki na realizację PPCP

Tabela 1 Wydatki na realizację PPCP wg źródeł finansowania [w mln zł]⁵

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	RAZEM
Zrealizowane i planowane wydatki na realizację PPCP (dotacje, dotacje na częściową spłatę kapitału kredytu, pożyczki, wpłata na Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji, pomoc techniczna, punkty konsultacyjne oraz operatorzy), w tym ze środków:	675,4	680,7	1 311,7	2 153,7	4 083,3	6 442,6 ⁶	7 843,5	7 367,7	7 551,0	7 551,0	8 060,4	53 721,0
- NFOŚiGW	675,4	680,7	1 311,7	1 949,7	2 208,0	470,7	291,9	407,4	933,0	985,9	1 002,6	10 917,0
- budżetu środków europejskich (FENiKS)	0	0	0	0	0	1 299,9	2 221,6	1 082,2	593,6	312,7	127,4	5 637,4
- przekazanych przez Polski Fundusz Rozwoju (KPO)	0	0	0	204,0**	1 875,3**	4 672,0*	5 330,0*	2 210,0*	0	0	0	14 291,3
- innych planowanych do pozyskania	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	0	0	3 668,1	6 024,4	6 252,5	6 943,8	22 888,8
Wydatki poniesione na rzecz beneficjentów PPCP, w tym ze środków:	675,4	680,7	1 223,3	2 057,7	3 886,8	6 363,8⁷	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	14 887,7
- NFOŚiGW	675,4	680,7	1 223,3	1 853,7	2 011,5	391,9	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	6 836,5
- przekazanych przez Polski Fundusz Rozwoju – PFR (KPO)	0	0	0	204,0**	1 875,3**	4 672,0*	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	6 751,3
- budżetu środków europejskich (FENiKS)	0	0	0	0	0	1 299,9	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	1 299,9
Planowane wydatki na rzecz beneficjentów PPCP, m. in. wynikających z umowy z PFR (KPO) oraz z MKiŚ (FENiKS)⁸, w tym ze środków:	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	7 551,6	7 048,4	7 048,4	7 048,4	7 423,6	36 120,4
- NFOŚiGW	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	0	100,0	500,0	500,0	500,0	1 600,0
- budżetu środków europejskich (FENiKS)	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	2 221,6	1 082,2	593,6	312,7	127,4	4 337,5
- przekazywanych przez Polski Fundusz Rozwoju (w ramach KPO)	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	5 330,0	2 210,0	0	0	0	7 540,0
- innych planowanych do pozyskania	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	0	0	3 756,2	6 454,8	6 735,7	7 296,2	24 242,9
Wysokość kredytów udzielonych przez banki biorące udział w PPCP	nd.	0	b.d.	129,9	68,0	28,7	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	226,6

* środki PFR pochodzące z BŚE. ** środki „krajowe” PFR pochodzące ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego na realizację rządowego programu udzielania wsparcia w związku ze skutkami COVID-19.

Źródło: dane NFOŚiGW.

⁵ Użyte skróty oznaczają: b.d. – brak danych, nd. – nie dotyczy (nie były ponoszone wydatki).

⁶ Planowane wydatki do poniesienia w 2024 r.

⁷ Wydatki poniesione wg stanu na dzień 31.12.2024 r. (aktualizacja tych danych została dokonana na etapie uzgadniania raportu – po zakończeniu przeglądu wydatków).

⁸ (1) środki przekazywane przez PFR na podstawie umowy z 20 grudnia 2022 r. dotyczącej objęcia wsparciem w ramach planu rozwojowego (KPO), przedsięwzięcia pn. „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w ramach Programu Czyste Powietrze” oraz (2) środki pozyskane na podstawie porozumienia z 4 lipca 2023 r. pomiędzy Ministerstwem Klimatu i Środowiska a NFOŚiGW w sprawie realizacji Funduszy Europejskich na Infrastrukturę Klimat Środowisko.

W pierwszym roku realizacji *Programu* (2018) nie były ponoszone żadne wydatki, a w trzech kolejnych (2019-2021) był on finansowany jedynie ze środków NFOŚiGW. W latach 2022-2023, oprócz środków NFOŚiGW, źródłem jego finansowania były także środki przekazane przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR)⁹, w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), na podstawie art. 14In ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰. Zgodnie bowiem z jej art. 14II, inwestycje w ramach KPO, których realizacja jest finansowana ze środków wsparcia bezzwrotnego (w zakresie objętym finansowaniem z tego wsparcia), są finansowane ze środków pochodzących z budżetu środków europejskich (BŚE) lub ze środków PFR.

W 2024 r. *Program* w części zasadniczej – „dotacyjnej” był finansowany głównie z BŚE, w tym za pośrednictwem PFR¹¹ (73%), oraz Funduszy Europejskich na Infrastrukturę Klimat Środowisko (dalej: FEnIKS – 20%). Pozostałe wydatki pochodziły ze środków NFOŚiGW¹². Według stanu na koniec 2024 r., tj. mniej więcej w połowie planowanego okresu realizacji PPCP, została zrealizowana ponad 1/4 wydatków w części „dotacyjnej”.

Poza dotacjami, *Plan wdrażania PPCP*, przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW (dalej także: *Plan wdrażania*), przewiduje dwa dodatkowe źródła finansowania, tj. kredyty bankowe (20 mld zł), a także ulgę termomodernizacyjną (28,05 mld zł). Banki uczestniczące w *Programie* zawarły jednak jak dotąd umowy kredytowe zaledwie na około 227 mln zł (1%). Wkład ulgi w finansowanie PPCP (obliczony za lata podatkowe 2019-2023¹³) wynosi zaś maksymalnie 22% planu (uwzględniając utracone dochody budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego), albo 11% – uwzględniając jedynie utracone dochody budżetu państwa. Przy obecnym tempie zawierania umów kredytowych oraz korzystania podatników z ulgi, ich wkład w finansowanie PPCP nie zostanie osiągnięty do końca 2029 r., szczególnie bez dokonania istotnych zmian, zachęcających przyszłych beneficjentów oraz banki do uczestnictwa w *Programie*.

W odniesieniu do kolejnych lat (2025-2029), *Program* posiada zapewnione finansowanie przede wszystkim z BŚE (PFR i FEnIKS) oraz ze środków własnych NFOŚiGW. Zakładane jest również pozyskanie dodatkowego finansowania w łącznej wysokości co najmniej 22,8 mld zł, aby zapewnić jego płynne funkcjonowanie w kolejnych latach. Dodatkowe środki mogłyby, w pierwszej kolejności, pochodzić z KPO (np. z inwestycji, które nie zostaną zrealizowane w przewidzianym terminie – głównie w obszarze „środowisko”). Poza tym, dodatkowymi źródłami finansowania mogłyby być: Fundusz Modernizacyjny, Społeczny Fundusz Klimatyczny, a także „fundusze unijne” na lata 2028-2034 (Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego).

W kwietniu 2024 r. Polska zawarła z Bankiem Światowym umowę pożyczki w wysokości 250 mln euro, w celu zapewnienia pomocy w finansowaniu *Programu*. Ma ona zasilić budżet państwa na poczet utraconych wpływów podatkowych w związku z obowiązywaniem ulgi termomodernizacyjnej. Elementem pożyczki jest także doradztwo Banku Światowego na rzecz dostosowywania PPCP do potrzeb beneficjentów. W dniu 21 października 2024 r. została uruchomiona pierwsza transza pożyczki w wysokości 15 mln euro. Wypłacenie kolejnych transz będzie możliwe po potwierdzeniu, przez zewnętrznego weryfikatora (wyłonionego przez MKiŚ), postępów realizacji *Programu*. Pożyczka będzie spłacana ze środków budżetu państwa (płatność ostatniej raty przypada na listopad 2036 r.).

⁹ W tym celu PFR wykorzystał środki finansowe na zasadach określonych w art. 16a ustawy z 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 923).

¹⁰ T.j.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.

¹¹ W 2024 r. PFR otrzymał z BŚE środki na finansowanie PPCP w wysokości 3,75 mld zł.

¹² Ze środków pochodzących ze sprzedaży obligacji przekazanych NFOŚiGW przez Ministra Finansów w 2022 r., środki zobowiązania wieloletniego NFOŚiGW „przeciwdziałanie emisjom”.

¹³ Liczony jako uszczuplenie dochodów podatkowych w wyniku korzystania podatników z ulgi termomodernizacyjnej.

Wnioski:

1. Kontynuacja *Programu* wymaga pozyskania dodatkowych źródeł finansowania. W pierwszej kolejności (lata 2025-2026), mogłyby to być środki przeznaczone na niezrealizowane inwestycje w ramach KPO (w szczególności w obszarze „środowisko”). W kolejnych latach (od 2026 lub 2027 r.), dodatkowymi źródłami finansowania mogłyby być w szczególności: Fundusz Modernizacyjny, Społeczny Fundusz Klimatyczny oraz „fundusze unijne” na lata 2028-2034.
2. W *Planie wdrażania* powinien zostać skorygowany wkład kredytów bankowych oraz ulgi termomodernizacyjnej w *Programie*, w oparciu o obecne/ prognozowane tempo podpisywania umów kredytowych, możliwe zmiany „komponentu bankowego”, a także tempo korzystania z ulgi termomodernizacyjnej przez podatników.

2. Osiągnięcie założonego celu PPCP

Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” został wprowadzony w 2018 r. i zakładał dofinansowanie wymiany starych i nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe na nowoczesne – spełniające najwyższe normy. Przewidywany budżet *Programu* na lata 2018-2029 wynosi 103 mld zł i ma pozwolić na realizację działań inwestycyjnych w ponad 3 mln budynków i lokali mieszkalnych. Początkowo wsparcie było udzielane w formie dotacji lub pożyczki, a obecnie – głównie w formie dotacji, o czym szerzej piszemy w dalszej części raportu.

Celem *Programu* (od 2020 r.) jest *poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych*¹⁴. Pierwotnie celem była *poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych lub uniknięcie emisji zanieczyszczeń powietrza, pochodzących z nowo budowanych jednorodzinnych budynków mieszkalnych*.

Głównym wskaźnikiem osiągnięcia celu, którego wartość nie zmieniała się od początku *Programu*, jest wymiana 3 mln źródeł ciepła. Wskaźnik odnoszący się do liczby budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej, jak również wskaźniki odnoszące się do efektów ekologicznych, podlegały zmianom. Docelowa liczba budynków/ lokali mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej zmniejszyła się z pierwotnych 4 mln do 3,03 mln. Począwszy od 2020 r., zrezygnowano również ze wskaźników dotyczących ograniczenia emisji: SO₂¹⁵, pyłów PM_{2,5} oraz NO_x. Docelowe wartości wskaźników dotyczących zużycia energii końcowej, emisji pyłów PM₁₀ oraz benzo-α-pirenu są obecnie wyższe w porównaniu do zakładanych w 2018 r. Docelowa wartość wskaźnika dotyczącego ograniczenia emisji dwutlenku węgla została zaś zmniejszona o ponad połowę.

Tabela 2 Wskaźniki osiągnięcia celu (ekologiczne i rzeczowe) w pierwotnej oraz obecnej wersji PPCP (z 14.06.2024 r.)

Lp.	Nazwa wskaźnika	Jednostka	Planowana wartość docelowa	
			w wersji PPCP z 2018 r.	w wersji PPCP z czerwca 2024 r.
1.	Liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/ lokalach mieszkalnych*	szt.	3 000 000	

¹⁴W *Programie* zaznaczono, że: „Przez budynek mieszkalny jednorodzinny, zgodnie z ustawą z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, należy rozumieć budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”.

¹⁵ Choć w *Programie* zrezygnowano z tego wskaźnika, to jest on nadal sprawozdawany przez NFOŚiGW.

2.	Liczba budynków/ lokali mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej*	szt.	4 000 000	3 030 000
3.	Ograniczenie zużycia energii końcowej	MWh/rok	21 800 000	38 100 000
4.	Ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM ₁₀)	Mg/rok	68 400	213 000
5.	Ograniczenie emisji benzo-α-pirenu	Mg/rok	87	142
6.	Ograniczenie emisji dwutlenku węgla	Mg/rok	30 200 000	14 200 000
7.	Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji fotowoltaicznych	MWe	nd.	750
8.	Liczba zamontowanych niskoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach nowobudowanych	szt.	1 000 000	nd.
9.	Ograniczenie emisji SO ₂	Mg/rok	270 000	nd.
10.	Ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM _{2,5})	Mg/rok	61 100	nd.
11.	Ograniczenie emisji NO _x	Mg/rok	39 500	nd.

*Uwaga: w wersji Programu z 2018 r. nazwy wskaźników posiadały następujące brzmienie:
1) Liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących,
2) Liczba budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej,
nd. – oznacza brak wskaźnika w treści Programu.

Źródło: Dokumenty programowe opublikowane na stronach: www.portal.wfosigw.pl/sciezka-przez-wfosigw oraz www.gov.pl/web/gov/skorzystaj-z-programu-czyste-powietrze (data dostępu: 02.12.2024 r.).

Do czerwca 2024 r., czyli mniej więcej w połowie planowanego okresu realizacji PPCP, liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (z umów zakończonych) wyniosła 349 630, zaś liczba budynków o poprawionej efektywności energetycznej – 393 113¹⁶. Osiągnięto zatem 12-13% zakładanych efektów rzeczowych. Wykonanie pozostałych efektów zostało przedstawione w poniższej tabeli. Istnieje duże ryzyko nieosiągnięcia zakładanych efektów Programu do końca 2029 r.

Tabela 3 Stopień osiągnięcia wskaźników celu PPCP w okresie 2019 - I połowa 2024*

Lp.	Nazwa wskaźnika	jednostka	2019	2020	2021	2022	2023	I połowa 2024	razem	wykonanie	wartość docelowa
1.	Ilość ograniczonej lub unikniętej emisji CO ₂	tys. Mg/rok	87,4	303,5	518,5	801,7	868,8	299,7	2 879,6	20%	14 200
2.	Ograniczenie emisji benzo-α-pirenu	Mg/rok	0	1	2	3	4	4	14	10%	142
3.	Zmniejszenie zapotrzebowania na energię cieplną i elektryczną	tys. MWh/rok	269,5	597,9	1 141,9	1 925,5	2 090,5	633	6 658,3	18%	38 100
4.	Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej zainstalowanych ogniw fotowoltaicznych	MW	2	4	14	46	97	77	240	32%	750
5.	Ograniczenie emisji pyłu o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM ₁₀)	Mg/rok	240	834	1 503	2 335	3 482	1 596	9 990	5%	213 000
6.	Liczba budynków o poprawionej efektywności energetycznej**	szt.	11 569	38 202	67 428	104 890	124 342	46 682	393 113	13%	3 030 000
7.	Liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła**	szt.	10 708	33 704	62 432	96 673	108 001	38 112	349 630	12%	3 000 000

* Z umów zakończonych, wartości uwzględniają zaokrąglenia (ich sumowanie może wykazywać niewielkie różnice wynikające z tych zaokrągleń).

** W sprawozdaniach z działalności NFOŚiGW nazwy wskaźników miały następujące brzmienie:

6. Liczba budynków objętych termomodernizacją (2019-2020).

7. Liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w budynkach istniejących (2019-2021).

Źródło: Sprawozdania z działalności NFOŚiGW za lata 2018-2023; www.czystepowietrze.gov.pl (data dostępu: 02.12.2024 r.), a także dane MKiŚ.

Program wpisuje się w politykę Unii Europejskiej (UE) dotyczącą poprawy jakości powietrza oraz poprawy efektywności energetycznej budynków. Odpowiednie dyrektywy UE określają normy jakości powietrza, w tym dopuszczalne i docelowe poziomy stężeń substancji szkodliwych oraz system ich

¹⁶ Efekty z umów zakończonych są sprawozdawane od 2019 r.

pomiaru, a także wskazują kierunki działania m. in. w zakresie termomodernizacji budynków. Państwa członkowskie same dobierają narzędzia do implementacji tych dyrektyw. W Polsce takim narzędziem jest przede wszystkim PPCP.

Do najważniejszych regulacji UE dotyczących jakości powietrza można zaliczyć¹⁷:

- a) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z 23 października 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (wersja przekształcona)¹⁸ – obowiązuje od 10 grudnia 2024 r.;
- b) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona)¹⁹ (tzw. dyrektywa EPBD).

Najnowsza dyrektywa (2024/2881) zdecydowanie zaostrza normy jakości powietrza. Dopuszczalne wartości stężeń niektórych substancji zmniejszą się w 2030 r. o połowę w porównaniu do obecnie obowiązujących²⁰ – np. średnioroczne stężenie PM₁₀ zmniejszy się z 40 do 20 µg/m³, a PM_{2,5} z 20 do 10 µg/m³. Dyrektywa wprowadza także obowiązek przyjęcia nowych dokumentów strategicznych – planów działania na rzecz jakości powietrza, których celem będzie osiągnięcie nowych norm jakości powietrza do 2030 r. Po 2030 r. będą realizowane programy ochrony powietrza, jeśli w wyniku oceny jakości powietrza zostaną stwierdzone przekroczenia norm. Zgodnie z Dyrektywą 2024/1275 średnie zużycie energii pierwotnej ogółu zasobów budynków mieszkalnych należy zmniejszyć o co najmniej 20-22% do 2035 r. (w porównaniu z 2020 r.). Ponadto przewiduje ona całkowite wycofanie kotłów zasilanych paliwami kopalnymi najpóźniej do 2040 r. W przypadku obu dyrektyw czas na wdrożenie do krajowego porządku prawnego wynosi 24 miesiące.

Tabela 4 Najważniejsze zmiany w PPCP

2020 r.	Zrezygnowano z podziału na siedem progów dochodowych i wprowadzono dwa poziomy dofinansowania (podstawowy i podwyższony). Wprowadzono roczny limit dochodu osiąganego przez beneficjenta <i>Programu</i> (100 tys. zł). Gminy uzyskały możliwość udzielania pomocy w złożeniu wniosku. Wprowadzono pożyczki dla gmin jako uzupełniające finansowanie przeznaczone dla beneficjentów uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania.
2021 r.	Zrezygnowano z udzielania dotacji na piece węglowe. Powodem były wytyczne Komisji Europejskiej, odpowiednie zapisy KPO, a także uchwały antysmogowe (obowiązujące w kilku województwach), które m. in. zobowiązywały mieszkańców do wymiany starych kotłów węglowych i ograniczały możliwość stosowania węgla do ogrzewania budynków. Zwiększono progi dochodowe dla podwyższonego poziomu dofinansowania, a także uruchomiono nabór wniosków w ramach tzw. <i>ścieżki bankowej</i> .
2022 r.	Wprowadzono trzeci – najwyższy – poziom dofinansowania dla gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji finansowej. W tej grupie znalazły się również osoby uprawnione do zasiłku stałego, okresowego, rodzinnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego.
2023 r.	Wprowadzono zachęty finansowe dla przedsięwzięć najbardziej efektywnych energetycznie uwzględniających kompleksową termomodernizację. Aby dostosować zasady <i>Programu</i> do nowych źródeł finansowania (KPO i FENIKS), z kosztów kwalifikowanych wyłączono podatek od towarów i usług. Podwyższono także progi dochodowe dla wszystkich poziomów dofinansowania.

¹⁷ Do zakończenia przeglądu obowiązywała (jeszcze) Dyrektywa 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U.UE.L.2008.152.1), która przestaje obowiązywać 11 grudnia 2024 r.

¹⁸ Dz.U.UE.L.2024.1760.

¹⁹ Dz.U.UE.L.2024.1275.

²⁰ W uzasadnionych przypadkach okres ten może ulec wydłużeniu.

2024 r.	Uzależniono dofinansowanie pomp ciepła oraz kotłów na drewno i pellet od wpisania ich listę Zielonych Urządzeń i Materiałów (ZUM). Ponadto wprowadzono obowiązek wykonania audytu energetycznego w przypadku inwestycji zawierającej wymianę pompy ciepła.
----------------	--

Źródło: zapisy PPCP; sprawozdania z działalności NFOŚiGW; www.czystepowietrze.gov.pl; www.wfosigw.pl; (data dostępu: 02.12.2024 r.).

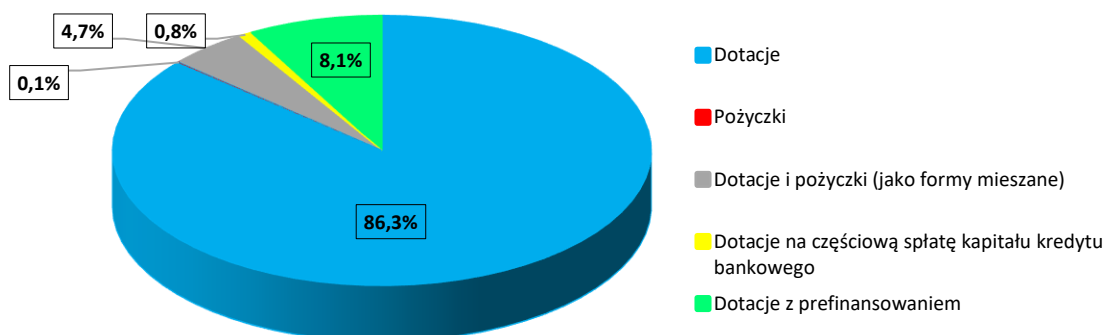
Wnioski:

1. Istnieje duże ryzyko nieosiągnięcia wskaźników *Programu* do jego zakończenia w 2029 r.
2. Państwa członkowskie UE będą musiały dążyć do poprawy jakości powietrza, a także zwiększania efektywności energetycznej budynków. Pojawia się zatem konieczność zbadania, czy przyjęte w *Programie* cele oraz wskaźniki są spójne z oczekiwaniami wyrażonymi w dyrektywach 2024/2881 i 2024/1275 w zakresie jednorodzinnych budynków mieszkalnych (w rozumieniu *Programu*).
3. *Program* ewoluował w kierunku szczególnego uwzględnienia uwarunkowań socjalnych beneficjentów (dodano najwyższy poziom dofinansowania skierowany do osób najuboższych, wprowadzono wsparcie skierowane do osób korzystających z pomocy społecznej).

3. Wsparcie w formie dotacji

Właściciele oraz współwłaściciele budynków jednorodzinnych (lub wydzielonych w budynkach jednorodzinnych lokali mieszkalnych z wyodrębnioną księgą wieczystą) mogą skorzystać z dofinansowania w formie: dotacji, dotacji do częściowej spłaty kapitału kredytu bankowego²¹ oraz dotacji z prefinansowaniem. Dotacje są główną formą wsparcia, z której korzysta największa grupa beneficjentów PPCP²² i wypłaca się na nie najwięcej środków (do 2023 r. było to około 6,9 mld zł).

Wykres 1 Złożone wnioski o dofinansowanie ze względu na formę wsparcia (łącznie w latach 2018-2023)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności NFOŚiGW.

Na przestrzeni lat 2018-2023 wnioski o dofinansowanie w formie dotacji stanowiły ponad 86% wszystkich złożonych. Dotacje z prefinansowaniem – nieco ponad 8% złożonych wniosków, tzw. „formy mieszane” (pożyczki i dotacje) – 4,7%, wnioski o dotację na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego (od 2021 r.) – niecały 1%, zaś pożyczki – 0,1%.

²¹ Obecnie nie jest realizowana pożyczka jako forma wsparcia, a od 2021 r. beneficjenci mogą korzystać z dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego, o czym mowa w dalszej części raportu.

²² Dotacje polegają na zwrocie kosztów poniesionej inwestycji. Dotacje z dofinansowaniem są w części wypłacane na rachunek wykonawcy w formie zaliczki (50% przyznanej dotacji). Pozostała część jest wypłacana po zakończeniu przedsięwzięcia – co do zasady – również na konto wykonawcy. Wyróżnia je krótszy termin realizacji przedsięwzięcia (tj. 18 zamiast 36 miesięcy od złożenia wniosku).

Ponad 90 na 100 złożonych wniosków o dotację²³ jest rozpatrywanych pozytywnie (kończy się podpisaniem umowy). Odnośnie dotacji z prefinansowaniem – 68 na 100 wniosków. Najczęstsze błędy przy wypełnianiu wniosków, które skutkowały ich odrzuceniem lub koniecznością poprawy to²⁴:

- a) nieaktualne wpisy w księdze wieczystej;
- b) złożenie wniosku przez osobę nieuprawnioną;
- c) niespełnianie wymagań formalnych (np. brak przedstawienia odpowiednich zaświadczeń).

W zależności od posiadanego dochodu, beneficjenci *Programu* otrzymują wsparcie w ramach jednego z trzech poziomów dofinansowania:

- 1) podstawowego – dofinansowanie do 40% poniesionych kosztów netto (do 67,2 tys. zł);
- 2) podwyższonego – dofinansowanie do 70% poniesionych kosztów netto (do 100,2 tys. zł);
- 3) najwyższego (obowiązuje od 25 stycznia 2022 r.) – dofinansowanie do 100% poniesionych kosztów netto (do 136,2 tys. zł).

Obowiązujące progi dochodowe uprawniające zostały wprowadzone w styczniu 2023 r. Przyczyną ich zmian była głównie wysoka inflacja. Zmiany miały również na celu promowanie kompleksowej termomodernizacji wspierającej „bezpieczeństwo ciepłe” gospodarstw domowych²⁵.

Beneficjentami *Programu* w ramach podstawowego poziomu dofinansowania są wnioskodawcy (właściciele lub współwłaściciele budynków jednorodzinnych), których dochód obliczony za poprzedni rok nie przekroczył 135 tys. zł. Nie mają tu znaczenia dochody innych osób w gospodarstwie domowym lub liczba tych osób, ani to od jak dawna wnioskodawca jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, albo z jakiego tytułu uzyskuje dochody. Zatem, jeśli budynek posiada dwóch współwłaścicieli, którzy razem tworzą gospodarstwo domowe i pierwszy z nich osiągnął dochód roczny na poziomie 180 tys. zł, a drugi – na poziomie 100 tys. zł, to w takim przypadku drugi współwłaściciel jest uprawniony do skorzystania z dotacji (nie jest tu istotny dochód na osobę – w tym przykładzie 140 tys. zł, który przekracza limit dla podstawowego poziomu dofinansowania).

Uzyskanie dofinansowania na podwyższonym lub najwyższym poziomie jest zaś uzależnione od wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym (w tym przez osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą). Limity dochodów zostały ustalone oddzielnie dla gospodarstw jednoosobowych i wieloosobowych. Beneficjent sam deklaruje (w formie oświadczenia) liczbę osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, która jest uwzględniana do obliczenia ww. dochodu.

Podwyższony poziom dofinansowania jest przeznaczony dla beneficjentów, których dochód na jedną osobę w gospodarstwie domowym wieloosobowym jest mniejszy lub równy 1 894 zł, a w gospodarstwie jednoosobowym – 2 651 zł.

Beneficjentem uprawnionym do najwyższego poziomu dofinansowania jest osoba (w tym prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą), która spełnia najsurowsze kryterium dochodowe. Jej dochód nie może przekraczać 1 090 zł/ osobę w gospodarstwie wieloosobowym lub 1 526 zł/ osobę w gospodarstwie jednoosobowym. Inną możliwością ubiegania się o wsparcie w ramach najwyższego poziomu dofinansowania jest posiadanie ustalonego prawa do zasiłku stałego, zasiłku okresowego, zasiłku rodzinnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, potwierdzone zaświadczeniem wydanym (na wniosek beneficjenta), przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Tak więc najwyższy poziom

²³ Liczba podpisanych umów (2019-2023) w relacji liczba złożonych wniosków (2019-2023).

²⁴ <https://youtube.com/watch?v=LdRBfuWDa-0> (webinar zorganizowany w październiku 2023 r. przez doradców energetycznych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach).

²⁵ <https://czystepowietrze.gov.pl/media/informacje-prasowe/od-3-stycznia-2023-r-rusza-nowa-wersja-programu-czyste-powietrze> (data pobrania: 24.10.2024 r.).

dofinansowania jest przewidziany dla osób najuboższych, najmniej zarabiających i potrzebujących największego wsparcia.

Wnioskodawcy, prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą (ubiegający się o wsparcie w ramach podwyższonego i najwyższego poziomu dofinansowania), muszą spełnić dodatkowe kryterium. W przypadku podwyższonego poziomu dofinansowania – ich przychód, z tytułu prowadzonej działalności, za rok kalendarzowy, za który został ustalony przeciętny miesięczny dochód, nie może przekraczać czterdziestokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (144 tys. zł), a w przypadku najwyższego poziomu dofinansowania – dwudziestokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (72 tys. zł)²⁶.

Poniżej została przedstawiona symulacja, pod kątem możliwości znalezienia się w określonym progu dochodowym, ze względu na liczbę osób w rodzinie i uzyskiwane dochody (w 5 wariantach):

1. *wariant A*: gospodarstwo domowe składające się z dwojga rodziców i jednego dziecka (obecnie najczęściej występujący model rodziny w Polsce²⁷), w którym dwie osoby dorosłe otrzymują minimalne wynagrodzenie za pracę w 2024 r. (w I połowie 2024 r. – 4 242 zł brutto, w II połowie 2024 r. – 4 300 zł brutto);
2. *wariant B*: gospodarstwo domowe składające się z dwojga rodziców i jednego dziecka, w którym tylko jeden rodzic pracuje i otrzymuje minimalne wynagrodzenie za pracę (w 2024 r.);
3. *wariant C*: gospodarstwo domowe dwojga emerytów, którzy otrzymują najniższą emeryturę brutto (obecnie – 1 780,96²⁸ zł, tj. 1 620,67 zł²⁹ netto, po potrąceniu składki zdrowotnej, bez podatku);
4. *wariant D*: gospodarstwo jednoosobowe z minimalnym wynagrodzeniem za pracę (w 2024 r.);
5. *wariant E*: gospodarstwo jednoosobowe – emeryt z najniższą emeryturą.

Tabela 5 Analiza progów dochodowych w ramach podwyższonego i najwyższego poziomu dofinansowania

Gospodarstwa wieloosobowe			
	Dochód roczny (brutto)	Dochód roczny (netto)	Dochód (netto) na członka rodziny
„dochód graniczny” II*			1 894,00 zł
„dochód graniczny” III**			1 090,00 zł
wariant A (rodzina 2+1)	102 504,00 zł	77 802,12 zł	2 161,17 zł
wariant B (rodzina 2+1 z jednym zatrudnionym)	51 252,00 zł	38 901,06 zł	1 080,59 zł
wariant C (emeryci z minimalną emeryturą)	42 743,04 zł	38 896,17 zł	1 620,67 zł
Gospodarstwa jednoosobowe			
	Dochód roczny (brutto)	Dochód roczny (netto)	Dochód (netto) na członka rodziny
„dochód graniczny” II*			2 651,00 zł
„dochód graniczny” III**			1 526,00 zł
wariant D (minimalne wynagrodzenie 1 osoby)	51 252,00 zł	38 901,06 zł	3 241,76 zł
wariant E (minimalna emerytura 1 osoby)	21 371,52 zł	19 448,08 zł	1 620,67 zł

* - przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, po przekroczeniu którego nie przysługuje dofinansowanie na podwyższonym poziomie dofinansowania.

²⁶ Minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w grudniu 2023 r. (3 600 zł).

²⁷ Zgodnie z publikacją GUS „Polska w liczbach 2022” przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym w 2021 r. to 2,55.

²⁸ Zgodnie z Komunikatem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych, kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent oraz kwot emerytur i rent wolnych od egzekucji i potrąceń (M. P. z 2014 r. poz. 133).

²⁹ Do dochodu, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 323), nie wlicza się tzw. „trzynastki” i „czternastki” dla emerytów.

** - przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, po przekroczeniu którego nie przysługuje dofinansowanie na najwyższym poziomie dofinansowania.

Źródło: opracowanie własne.

W oparciu o przeprowadzoną analizę można zauważyć, że rodzina z jednym dzieckiem (*variant A*)³⁰ może się ubiegać jedynie o dofinansowanie na poziomie podstawowym. Takie gospodarstwo domowe mogłoby uzyskać dofinansowanie na poziomie podwyższonym, jeśli miesięczny dochód brutto każdej z osób pracujących byłby niższy o około 617 zł.

Jeśli w tym samym gospodarstwie pracowałaby (uzyskując minimalne wynagrodzenie) tylko jedna osoba (*variant B*), kwalifikowałoby się ono do wsparcia w ramach najwyższego poziomu dofinansowania. Jednak nawet w tym przypadku, dochód na osobę jest bardzo bliski „dochodowi granicznemu”. Jeśli bowiem dochód tej osoby byłby wyższy zaledwie o 10 zł netto, gospodarstwo mogłoby się ubiegać o wsparcie w ramach podwyższonego poziomu dofinansowania.

Małżeństwo emerytów z najniższą emeryturą (*variant C*) albo gospodarstwo domowe jednego emeryta z najniższą emeryturą (*variant E*) mogłoby zaś uzyskać dofinansowanie na poziomie podwyższonym. Gospodarstwo jednoosobowe, uzyskujące minimalne wynagrodzenie za pracę (*variant D*), kwalifikuje się w tym momencie do podstawowego poziomu dofinansowania.

Osoby najuboższe (którym dedykowany jest najwyższy poziom dofinansowania) są szczególnie zagrożone ubóstwem energetycznym. W ramach najwyższego poziomu dofinansowania mogą uzyskać dotację nawet 100% kosztów inwestycji (jeśli nie przekracza 136 tys. zł). W ostatnim czasie obserwowany jest znaczny przyrost miesięcznej liczby wniosków przez osoby ubiegające się o najwyższy poziom dofinansowania. Może to wynikać z jednej strony z faktu, że z *Programu* coraz częściej korzystają osoby najuboższe, ale również z innych uwarunkowań, np. nieujawniania niektórych źródeł dochodów przez tych beneficjentów, których sytuacja materialna jest dość dobra.

Zatem, z jednej strony dostęp do podwyższonego lub najwyższego poziomu dofinansowania wydaje się dosyć trudny, przynajmniej dla przeciętnej osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę. Z drugiej zaś, istnieją pewne luki w konstrukcji *Programu*, które ten dostęp znacząco ułatwiają. Dodatkowo, osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą również mają pewne możliwości optymalizacji podatkowej, dzięki czemu mogą oficjalnie wykazywać bardzo niskie dochody, mimo że ich faktyczna sytuacja finansowa jest znacznie lepsza.

Poniżej zostały przedstawione dwa (poglądowe) przykłady, gdy osoby będące w stanie faktycznym nie kwalifikującym do skorzystania z podwyższonego lub najwyższego poziomu dofinansowania, a nawet do uczestnictwa w PPCP, faktycznie z takiego dofinansowania skorzystają.

Przykład 1: Przedsiębiorca prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą i osiąga realny miesięczny przychód w wysokości 6 000 zł (72 tys./ rok). Poprzez możliwość ujęcia dodatkowych kosztów uzyskania przychodu, jego roczny dochód do opodatkowania może wynosić np. tylko 36 tys. zł (3 000 zł miesięcznie), co może nie w pełni odzwierciedlać jego realną sytuację materialną. Dochód na osobę w gospodarstwie 3-osobowym wyniósłby w tym przypadku zaledwie 1 000 zł, co kwalifikowałoby takiego wnioskodawcę do ubiegania się o wsparcie w ramach najwyższego poziomu dofinansowania.

Uprawnionym do dofinansowania na najwyższym poziomie może być również m. in. współwłaściciel domu jednorodzinnego, który ma ustalone prawo do otrzymywania zasiłku stałego, zasiłku okresowego, zasiłku rodzinnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, potwierdzone w odpowiednim

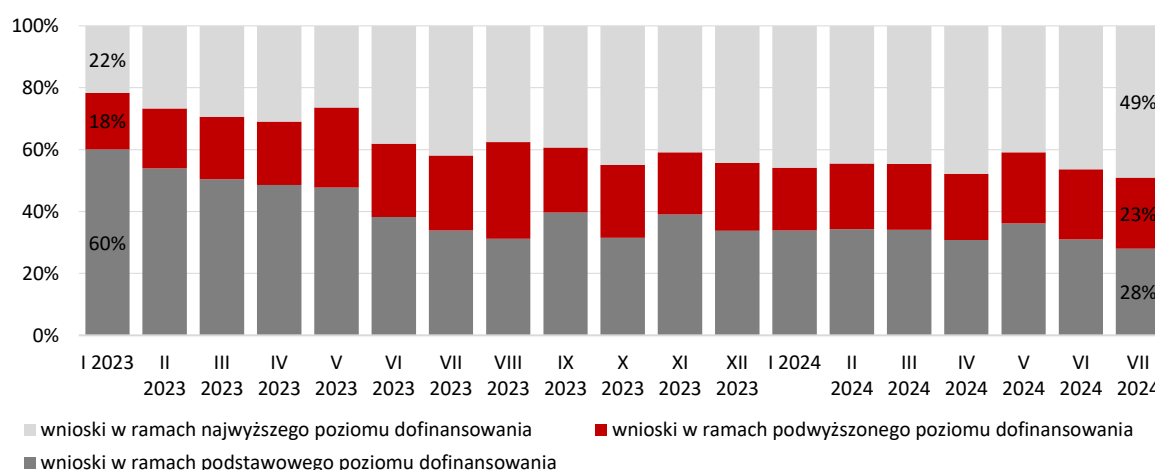
³⁰ Gospodarstwo wieloosobowe – zgodnie z art. 411 ust. 10j ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.).

zaświadczeniu. Nie jest w tym przypadku istotne jak długo taka osoba jest współwłaścicielem budynku, czy faktycznie w nim mieszka oraz jaka dokładnie część stanowi jego współwłasność.

Przykład 2: Właścicielem budynku mieszkalnego (prowadzącym jednoosobowe gospodarstwo domowe) jest osoba, która uzyskuje roczne dochody w wysokości 150 tys. zł (z umowy o pracę), co uniemożliwia jej udział w *Programie*. Właściciel zdecydował się jednak przekazać (w formie darowizny), np. 1% tego budynku swojemu starszemu krewnemu (również prowadzącemu jednoosobowe gospodarstwo domowe), który posiada prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Po podpisaniu aktu notarialnego i uzyskaniu wpisu w księdze wieczystej, ów krewny może wystąpić z wnioskiem o dofinansowanie obejmujące np. demontaż nieefektywnego źródła ciepła na paliwo stałe łącznie z kompleksową termomodernizacją budynku, na najwyższym poziomie dofinansowania.

Podobnych luk jest prawdopodobnie więcej, co może mieć istotny wpływ na strukturę wniosków składanych w *Programie* w ostatnim czasie. Analizując ją można stwierdzić, że od stycznia 2023 r. do lipca 2024 r. o 27% wzrosła miesięczna liczba wniosków na wymianę źródeł ciepła składanych przez osoby uprawnione do najwyższego poziomu dofinansowania. W przypadku poziomu podstawowego – zmniejszyła się o 32%, zaś w przypadku podwyższonego – nie uległa istotnym zmianom. Oznacza to, że z miesiąca na miesiąc największa liczba wniosków obejmuje te inwestycje, dla których poziom dofinansowania jest najwyższy (nawet do 100%), co niewątpliwie wpływa na tempo wykorzystania dostępnych środków.

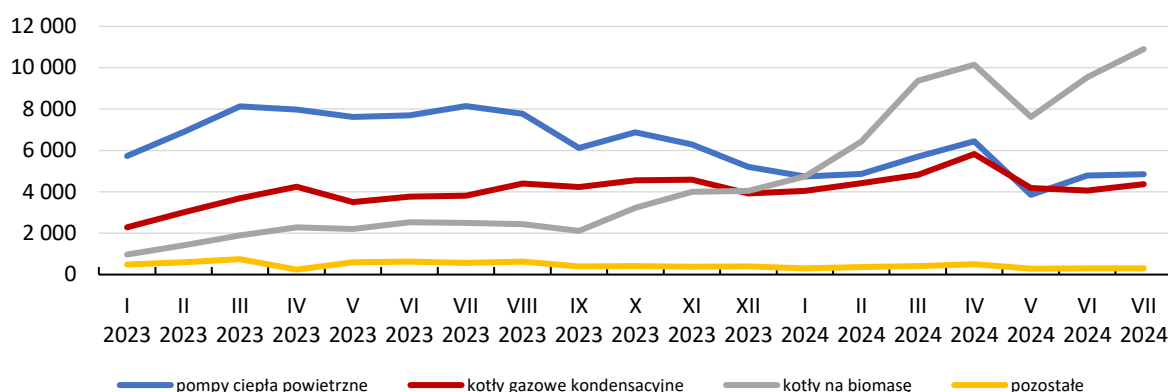
Wykres 2 Miesięczna struktura wniosków o dotację na wymianę źródeł ciepła według poziomów dofinansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.czystepowietrze.gov.pl (data pobrania: 24.10.2024 r.).

Beneficjenci *Programu* mogą składać wnioski na wymianę i montaż pomp ciepła, pieców na biomasę, kotłów gazowych, kotłów olejowych, węzłów cieplnych oraz systemów elektrycznego ogrzewania. W momencie uruchomienia *Programu* istniała również możliwość wymiany pieców węglowych. Trzema głównymi źródłami ciepła, do dofinansowania których obecnie ubiegają się beneficjenci, to: pompy ciepła powietrzne, kotły gazowe kondensacyjne oraz kotły na biomasę (w lipcu 2024 r. zawierało je 99% złożonych wniosków obejmujących wymianę źródła ciepła).

Wykres 3 Liczba wniosków o dofinansowanie uwzględniające rodzaj wymienianego źródła ciepła



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.czystepowietrze.gov.pl (data pobrania: 24.10.2024 r.).

W analizowanym okresie (styczeń 2023 r. - lipiec 2024 r.) zauważalny był stopniowy wzrost wniosków, których przedmiotem były kotły na biomase, wykorzystujących paliwo pochodzenia roślinnego oraz stopniowy spadek liczby wniosków na pompy ciepła powietrzne. Wpływ na przyszłą strukturę składanych wniosków może mieć Dyrektywa EPBD, zgodnie z którą „od dnia 1 stycznia 2025 r. państwa członkowskie nie udzielają żadnych zachęt finansowych do instalacji indywidualnych kotłów zasilanych paliwami kopalnymi, z wyjątkiem kotłów wybranych do inwestycji przed 2025 r.”³¹. Powyższe oznacza, że, poza określonymi wyjątkami, państwa członkowskie nie będą stosowały zachęt finansowych do instalacji indywidualnych kotłów zasilanych paliwami kopalnymi. Dyrektywa przewiduje także m. in. zmniejszenie średniego zużycia energii pierwotnej budynków mieszkalnych o co najmniej 20-22% do 2035 r. oraz całkowite wycofanie kotłów zasilanych paliwami kopalnymi najpóźniej do 2040 r.

Bezpośredni wpływ na poprawę jakości powietrza w Polsce ma przede wszystkim wymiana nieefektywnych kotłów na paliwa stałe, które są głównym źródłem zanieczyszczenia powietrza. Zgodnie z danymi *Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków*, kotły na paliwa stałe (poniżej 5 klasy) są wciąż jedynym źródłem ogrzewania 2,3 mln budynków. Wymiana tak dużej liczby źródeł ogrzewania będzie wymagać dłuższego horyzontu czasowego niż do końca 2029 r. i prawdopodobnie większych wydatków niż zakładane w 2018 r.

Kwoty wynikające z podpisanych umów są kwotami „granicznymi”, do wysokości których beneficjent może ubiegać się o płatność. Ostateczna wysokość wypłaconej dotacji może być (i zazwyczaj jest) niższa, w zależności od zakresu i faktycznej wartości zrealizowanego przedsięwzięcia. Dla przykładu, w ramach podstawowego poziomu dofinansowania, beneficjent może ubiegać się o środki na przedsięwzięcie obejmujące demontaż nieefektywnego źródła ciepła na paliwo stałe oraz zakup i montaż pompy ciepła typu powietrze/ woda (bez instalacji fotowoltaicznej i bez kompleksowej termomodernizacji), maksymalnie do wysokości 35 000 zł. Jednak w przypadku samego zakupu i montażu ww. pompy ciepła o podwyższonej klasie efektywności energetycznej, maksymalna kwota dotacji wynosi 19 400 zł (oraz nie więcej niż 55% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych). Najwyższe dofinansowanie można uzyskać realizując kompleksową termomodernizację budynku³².

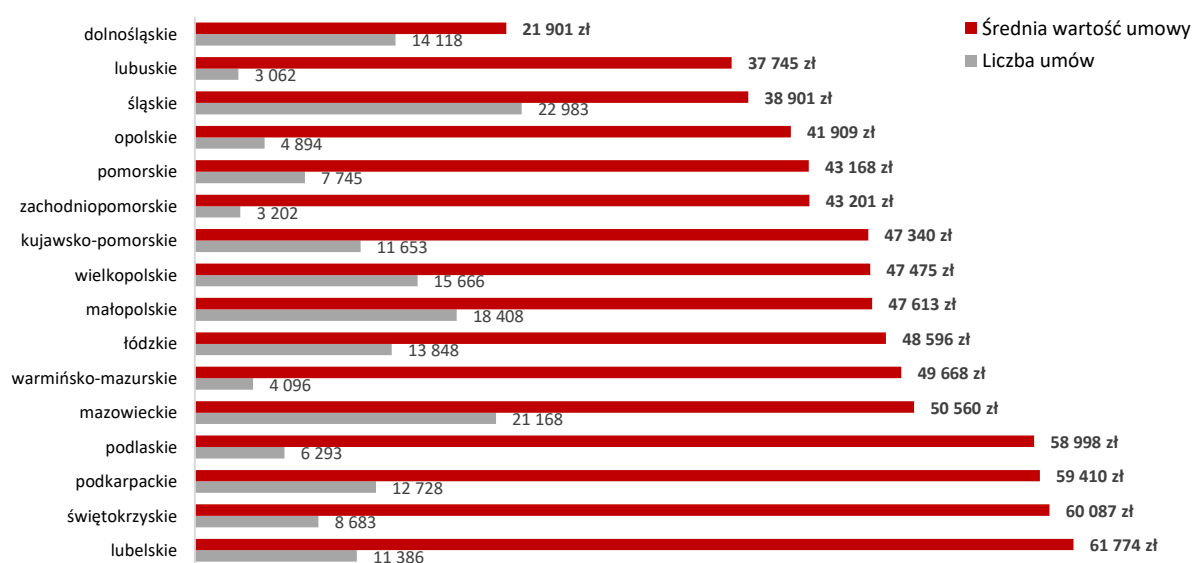
³¹ Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. h) pkt (i) tiret trzecie rozporządzenia (UE) 2021/1058 oraz art. 73 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115.

³² Zgodnie z PPCP (ust. 9.2.2. pkt 3), za kompleksową termomodernizację uważa się przedsięwzięcie spełniające łącznie następujące warunki: przeprowadzono audyt energetyczny; osiągnięto co najmniej jeden wskaźnik termomodernizacji: zmniejszenie zapotrzebowania na energię użytkową do 80 kWh/ (m²*rok) lub zmniejszenie zapotrzebowania na energię

W 2023 r. przeciętna wartość zawartych umów wynosiła około 47 tys. zł. Najniższa była w województwie dolnośląskim (21 tys. zł) oraz lubuskim (37 tys. zł)³³, najwyższa – w lubelskim (61 tys. zł). Najwięcej umów jest zawieranych w województwie śląskim, najmniej – w lubuskim.

Niższa średnia wartość umów może wskazywać z jednej strony na ograniczony zakres przedsięwzięć realizowanych w danym województwie, z drugiej zaś na znaczną liczbę wnioskodawców korzystających ze wsparcia na podstawowym poziomie dofinansowania. Podobnie jest w drugą stronę, wyższa średnia wartość umów może sugerować zarówno szerszy zakres przedsięwzięć realizowanych w danym województwie, jak i znaczny odsetek wnioskodawców otrzymujących wsparcie na podwyższonym i najwyższym poziomie dofinansowania.

Wykres 4 Przeciętne kwoty dofinansowania wynikające z zawartych umów oraz liczba zawartych umów w 2023 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności NFOŚiGW.

Zgodnie z art. 411 ust. 10f ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: wfośigw), mogą zawierać z gminami porozumienia w zakresie uruchomienia i prowadzenia punktów konsultacyjno-informacyjnych, w ramach których udzielają wsparcia w zakresie przygotowywania wniosku o dofinansowanie (w tym pod kątem spełnienia wymagań określonych w *Programie*).

Tabela 6 Średnia liczba złożonych wniosków ze względu na typ gminy i posiadanie punktu konsultacyjnego

Wyszczególnienie	Średnia liczba składanych wniosków (w 2023 r.) przez mieszkańców:	
	gminy z podpisanym porozumieniem	gminy bez podpisanego porozumienia
Miasto na prawach powiatu	312	315
Gmina miejska	100	63
Gmina miejsko-wiejska	104	68
Gmina wiejska	75	60

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rankingu PAS³⁴.

użytkową o minimum 40%; zrealizowany został w całości wariant z audytu energetycznego gwarantujący osiągnięcie co najmniej jednego z ww. wskaźników, nie później, niż do dnia zakończenia realizacji przedsięwzięcia.

³³ Są to wartości średnie dla umów w 2023 r.

³⁴ <https://krakowskialarmsmogowy.pl/ranking/> (data pobrania: 08.10.2024 r.).

W gminach, w których są prowadzone punkty konsultacyjno-informacyjne, średnia liczba złożonych wniosków o dofinansowanie jest, co do zasady, wyższa, z wyjątkiem miast na prawach powiatu. W przypadku tych ostatnich nie ma większej różnicy, być może dlatego że takich miast jest jedynie 66.

Według stanu na koniec 2023 r., porozumienia z wfośigw zawarły 2 162 gminy (87,3 % gmin w Polsce). Wśród nich najwięcej było gmin wiejskich (201), głównie w województwach: łódzkim (44), podlaskim (24), mazowieckim (23) i warmińsko-mazurskim (21).

Punkty konsultacyjno-informacyjne spełniają swoją rolę i są istotnym czynnikiem wpływającym na realizację *Programu*. Udzielają pomocy w wypełnianiu wniosków o dofinansowanie, dostarczają informacji potencjalnym beneficjentom m. in. na temat korzyści związanych z wymianą źródła ciepła lub termomodernizacją budynku mieszkalnego.

Obok PPCP funkcjonują również inne programy, których cele są ukierunkowane m. in. na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła, zmniejszenie zapotrzebowania na energię elektryczną oraz dodatkową zdolność do wytwarzania tej energii. Można wśród nich wymienić : „*Stop Smog*” (uwzględniany w strukturze finansowania PPCP), „*Mój Prąd*”, „*Moje Ciepło*”, „*Ciepłe Mieszkanie*”, „*Ciepłownictwo Powiatowe*” i „*Budownictwo Energooszczędne*”. Beneficjenci mają zatem zapewnione szerokie wsparcie ze strony państwa w zakresie realizacji różnorodnych inwestycji, dotyczących wymiany źródeł ciepła i poprawy efektywności energetycznej budynków.

Tabela 7 Porównanie innych programów dotyczących szeroko pojętej ochrony powietrza

	Stop Smog	Mój Prąd	Moje Ciepło	Ciepłe Mieszkanie
zakres	likwidacja lub wymiana wysokoemisyjnych źródeł ciepła na niskoemisyjne, termomodernizacja budynków, podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej	dofinansowanie do mikroinstalacji fotowoltaicznych, magazynów energii i/lub ciepła	zakup i montaż nowych pomp ciepła (powietrznych i gruntowych), wykorzystywanych do celów ogrzewania lub ogrzewania i ciepłej wody użytkowej	demontaż „kopciuchów”, zakup i montaż efektywnych źródeł ciepła, zakup pomp ciepła i paneli fotowoltaicznych
beneficjent końcowy	właściciele budynków jednorodzinnych	prosumenci, którzy rozliczają się z wyprodukowanej energii elektrycznej w systemie <i>net-billing</i>	właściciele nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych	właściciele lokali, znajdujących się w budynkach wielorodzinnych; najemcy lokali komunalnych, wspólnoty mieszkaniowe posiadające od 3 do 7 lokali, gminy
źródło finansowania	Fundusz Termomodernizacji i Remontów	FEniKS 2021-2027, Działanie FENX.02.02 Rozwój OZE	Fundusz Modernizacyjny	środki krajowe pozyskiwane przez NFOŚiGW w ramach opłaty emisyjnej

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski:

1. Od 2023 r. obserwuje się znaczący wzrost miesięcznej liczby wniosków o udzielenie dotacji w ramach najwyższego progu dofinansowania, co może świadczyć o pewnych lukach w konstrukcji *Programu* i przekładać na tempo wykorzystania środków oraz płynność PPCP.
2. *Program* przewiduje różne sposoby weryfikacji dochodu wnioskodawcy. W podstawowym progu dofinansowania – weryfikacji podlega wyłącznie roczny dochód, w podwyższonym – miesięczny dochód gospodarstwa domowego (w przeliczeniu na 1 osobę), a w najwyższym albo miesięczny dochód gospodarstwa domowego (w przeliczeniu na 1 osobę), albo posiadanie prawa do określonego zasiłku, potwierdzone zaświadczeniem.

3. Najwyższy poziom dofinansowania był – w założeniu – przewidziany wyłącznie dla osób najbiedniejszych, najmniej zarabiających lub korzystających z pomocy społecznej (wg dostępnych danych³⁵ można przyjąć, że mniej niż 10% populacji otrzymuje zasiłki z pomocy społecznej). Od października 2023 r. najwięcej wnioskodawców (niemal połowa) ubiega się jednak o najwyższy poziom dofinansowania. Może to oznaczać, że znajdują się wśród nich osoby, dla których nie był on przewidziany.
4. Aktualne kryteria dostępu do podwyższonego i najwyższego poziomu dofinansowania wymagają weryfikacji i ewentualnej rewizji. Istniejące luki w dostępie do *Programu* umożliwiają skorzystanie z dofinansowania na najwyższym poziomie, prawdopodobnie również takim osobom, których sytuacja materialna jest dość dobra, a nawet takich, których dochody przekraczają (podstawowy) próg uczestnictwa w *Programie*.

4. Wsparcie w formie kredytu bankowego

Kredyty bankowe stanowią uzupełniającą formę wsparcia beneficjentów *Programu*. Budżet na ten cel został zaplanowany początkowo na kwotę 40 mld zł, a od 1 marca 2023 r. – zmniejszony do 20 mld zł (20% budżetu PPCP). Do 30 listopada 2024 r. wysokość kredytów udzielonych przez banki uczestniczące w *Programie* wyniosła blisko 227 mln zł, co stanowi 1% zaplanowanych wydatków do 2029 r.

Kredyty bankowe są oferowane od 6 lipca 2021 r. W wyniku ogłoszonego przez NFOŚiGW naboru, do współpracy przystąpiło wówczas 7 banków³⁶. Obecnie (stan na 28.10.2024 r.) kredytów udziela: Bank Ochrony Środowiska S. A. (dalej: BOŚ), BNP Paribas Bank Polska S. A. (dalej: BNP Paribas), których oferty kredytowe są jednolite we wszystkich oddziałach na terenie kraju, a także SGB-Bank S. A. wraz z Bankami Spółdzielczymi SGB w ramach którego tylko 11 banków spółdzielczych³⁷ (pojedynczych placówek bankowych) udziela kredyty w PPCP. Ich warunki w każdym z tych 11 banków mogą się jednak różnić. Credit Agricole Bank Polska S. A., który udzielał kredytów w ramach PPCP od 2021 r., zrezygnował z udziału w *Programie* z końcem lutego 2024 r.³⁸, zaś Alior Bank S. A., zawiesił nabór wniosków od czerwca 2024 r. Lista banków jest zamieszczona i aktualizowana na stronie www.czystepowietrze.gov.pl. Widnieją tam jednak również te banki, które nie prowadzą już naborów od co najmniej kilku miesięcy (Bank Polskiej Spółdzielczości S. A. oraz Alior Bank S. A.). Ponadto niektóre zmiany wprowadzane w PPCP powodowały, że banki wstrzymywały nabór wniosków, aby dostosować do nich systemy bankowe³⁹. Mała liczba banków uczestniczących w PPCP oraz wstrzymywanie naboru wniosków ograniczają dostępność tej formy wsparcia.

„Ścieżka bankowa” przewiduje możliwość objęcia kredytów gwarancjami z Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, którym dysponuje Bank Gospodarstwa Krajowego. Gwarancja bankowa zabezpiecza 80% kwoty kredytu oraz nie przewiduje prowizji od kredytobiorcy za jej udzielenie. Celem wprowadzenia gwarancji było zaproponowanie bankom korzystniejszych warunków do udzielania kredytów przeznaczonych na finansowanie inwestycji zgodnych z PPCP, a w konsekwencji, by większa grupa osób mogła z nich skorzystać. Jak zauważyła jednak Najwyższa Izba Kontroli, analizując oferty

³⁵ Sprawozdanie MPiPS-03 za 2023 r. (data dostępu: 28.11.2024 r.).

³⁶ Informacja o wynikach kontroli: *Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”*, 2021 r. str. 55.

³⁷ Według informacji na stronie www.czystepowietrze.gov.pl, 20 banków spółdzielczych przystąpiło do współpracy w ramach PPCP, ale po przejściu na stronę internetową SGB-Bank S. A., wskazanych jest jedynie 11 banków spółdzielczych udzielających kredytu w ramach PPCP (stan na 28.10.2024 r.).

³⁸ <https://www.credit-agricole.pl/o-banku/aktualnosci/2024/credit-agricole-konczy-udzial-w-programie-czyste-powietrze>.

³⁹ W wyniku zmian w PPCP, które weszły w życie od 03.01.2023 r., Alior Bank wstrzymał nabór wniosków na 6 tygodni (do 14.02.2023 r.), aby dostosować do nich system bankowy. <https://czystepowietrze.gov.pl/partnerzy/banki/komunikaty/alior-bank-s-a>. Według informacji Ministerstwa Finansów bank ten ponownie wstrzymał nabór wniosków od 14 czerwca 2024 r. (gdy w PPCP zostały wprowadzone kolejne zmiany) i do chwili obecnej naboru nie wznowił (stan na 8 listopada 2024 r.).

dwóch banków w zakresie Rzeczywistej Rocznej Stopy Oprocentowania (dalej: RRSO), oferty zabezpieczone gwarancją BGK nie były korzystniejsze od tych, które gwarancji nie posiadały⁴⁰.

Środki z kredytów mogą być przeznaczone wyłącznie na pokrycie (ściśle określonych w PPCP) kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia łącznie z podatkiem od towarów i usług, w wysokości co najmniej 95% wartości kredytu oraz pozostałych kosztów – w wysokości nie większej niż 5% wartości kredytu.

Kredyty bankowe są skierowane do beneficjentów wnioskujących o podstawowy lub podwyższony poziom dofinansowania, w szczególności nie posiadających wkładu własnego potrzebnego do realizacji całości przedsięwzięcia. Główną korzyścią dla beneficjenta jest uzyskanie kredytu pozwalającego sfinansować całość przedsięwzięcia, a także dotacji z wfośigw, która umożliwi wcześniejszą spłatę części kapitału kredytu obniżając jego koszt. Wysokość dotacji jest uzależniona głównie od rodzaju i zakresu zrealizowanych przedsięwzięć oraz poziomu ich dofinansowania.

Ścieżkę bankową rozpoczyna zbadanie zdolności kredytowej beneficjenta. Po otrzymaniu pozytywnej decyzji, składa on – za pośrednictwem banku – *wniosek o przyznanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu*, do właściwego terytorialnie wfośigw. Wniosek wypełnia pracownik banku na podstawie dostarczonych przez beneficjenta dokumentów. Nie ma możliwości korekty złożonego wniosku, ale w przypadku jego odrzucenia, beneficjent może złożyć kolejny wniosek, co znacząco wydłuża oraz komplikuje skorzystanie z tej formy wsparcia (kolejny wniosek również jest składany za pośrednictwem banku).

Po otrzymaniu pozytywnej decyzji wfośigw o przyznaniu dotacji, bank wypłaca beneficjentowi środki z kredytu. Jeśli jest on zabezpieczony gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego, wypłata środków następuje dopiero po podpisaniu przez beneficjenta umowy dotacji z właściwym wfośigw.

Beneficjent jest zobowiązany zrealizować przedsięwzięcie w terminie 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku *o dotację na częściową spłatę kapitału kredytu*, a następnie złożyć (samodzielnie), do właściwego terytorialnie wfośigw, wniosek o jej rozliczenie oraz o płatność. Po pozytywnej weryfikacji dokumentów, środki są wypłacane na rachunek kredytu lub rachunek techniczny banku i potrącane przez bank od kapitału kredytu pozostającego do spłaty.

Popyt na ten instrument jest dużo niższy niż pierwotnie zakładano. Od uruchomienia w lipcu 2021 r., do końca października 2024 r. zostało złożonych 6719 wniosków oraz zawartych 4621 umów. Jak pokazują dane, jedynie 69% wniosków kończy się przyznaniem dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu oraz (uzależnionym od tego) uruchomieniem kredytu. Przyczynami odrzucenia niemal 1/3 składanych wniosków są między innymi błędy formalne, np. niezgodność danych właściciela nieruchomości we wniosku oraz w księdze wieczystej. Takim powodem bywa nawet błędny adres e-mail wnioskodawcy (na który wfośigw przekazuje decyzję o przyznaniu dotacji)⁴¹.

Tabela 8 Liczba wniosków oraz zawartych umów na kredyty z dotacją na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego

Rok	Liczba wniosków	Liczba zawartych umów
2021	740	448
2022	3851	2742
2023	1464	1013
2024*	664	418
RAZEM	6719	4621

Źródło: sprawozdania z działalności NFOŚiGW za lata 2021-2023 oraz *dane z MKiŚ (stan na 31.10.2024 r.).

⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”*, 2021 r., str. 55.

⁴¹ Informacja z prezentacji *Akademia Czystego Powietrza 2023*, cz. 5. *Ścieżka Bankowa. Jak skorzystać z Kredytu Czyste Powietrze?* <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=9KUuNWNFBgE>.

Niewielkie zainteresowanie kredytami wpłynęło na zmniejszenie ich planowanego udziału w finansowaniu PPCP (z 40 do 20 mld zł). Dotychczasowe tempo zawierania umów kredytowych oraz wysokość poniesionych wydatków wskazują, że nawet ten zmniejszony udział nie zostanie osiągnięty do końca 2029 r. Główną przyczyną niewielkiego zainteresowania beneficjentów, jak i banków, tą formą wsparcia może być dosyć skomplikowana procedura. Z punktu widzenia beneficjenta, uzyskanie kredytu z dotacją na częściową spłatę kapitału kredytu jest bardziej skomplikowane niż uzyskanie „zwykłej” dotacji (patrz rozdział 3. Wsparcie w formie dotacji). Po pierwsze musi posiadać zdolność kredytową, po drugie – uzyskiwać dochody uprawniające go do udziału w *Programie* (tj. nie wyższe niż 135 000 zł/ rok). Po trzecie zaś, zrealizować inwestycję w 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku (w porównaniu do okresu realizacji inwestycji w ramach „zwykłej” dotacji – 36 miesięcy). Bank z kolei musi posiadać odpowiednio przeszkolony personel, a także system informatyczny umożliwiający złożenie wniosku do wfośigw. Wszystko to razem może z jednej strony zniechęcać potencjalnych beneficjentów do korzystania z kredytu, z drugiej zaś – skracając okres kredytowania i zmniejszając wysokość kapitału pozostającego do spłaty – ograniczać korzyści uzyskiwane przez banki.

Banki uczestniczące w *Programie* oferują również inne kredyty na cele ekologiczne, poza *Programem*. Różnice RRSO tych kredytów są jednak niewielkie w stosunku do kredytów w ramach PPCP.

Tabela 9. Porównanie kredytów z dotacją w ramach PPCP i innych kredytów na cele ekologiczne

Bank	RRSO dla kredytu z dotacją w ramach PPCP	Kredyt na cele ekologiczne (bez dotacji)	
		RRSO	Nazwa
Banki uczestniczące w PPCP			
BOŚ	9,90%	10,38%	EKO kredyt
		11,76%	Pożyczka Zielona
BNP Paribas	11,06%	12,67%	Kredyt na zielone zmiany
		13,09%	Kredyt ratalny na finansowanie ekologicznych źródeł energii
Alior Bank ⁴²	kredyt gotówkowy 10,36%	11,72%	Kredyt Raty na remont
	kredyt ratalny 10,01%	13%	Kredyt ratalny Ekoraty
Bank Spółdzielczy w Przysusze	9,99%	10,39%	Kredyt EKO
Banki nieuczestniczące w PPCP			
ING Bank Śląski	nd.	9,92%	Pożyczka na lepsze
VeloBank S.A.	nd.	13,10%	Zielony kredyt
Pekao S.A.	nd.	14,37%	Eko pożyczka
Credit Agricole	nd.	16,66%	Kredyt gotówkowy na zielone cele
PKO BP	nd.	19,55%	Eko pożyczka

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji ze stron internetowych banków (stan na 24.10.2024 r.), z wyjątkiem oferty Alior Bank dla kredytu z dotacją – dla którego źródłem była prezentacja z 2023 r. na kanale Youtube: „Akademia Czystego Powietrza cz. 5. Ścieżka Bankowa. Jak skorzystać z Kredytu Czyste Powietrze?”.

W przypadku banków uczestniczących w *Programie*, nominalny⁴³ koszt kredytu z dotacją (RRSO), jest w każdym przypadku niższy od kosztu innego kredytu na cele ekologiczne. Różnice w niektórych przypadkach są niewielkie (np. w przypadku BOŚ jest to zaledwie 0,48 p.p.). Uwzględniając jednak możliwość spłaty części kapitału (dzięki dotacji wfośigw), kredyt w ramach PPCP jest zdecydowanie korzystniejszy dla kredytobiorcy i jednocześnie mniej korzystny dla banku.

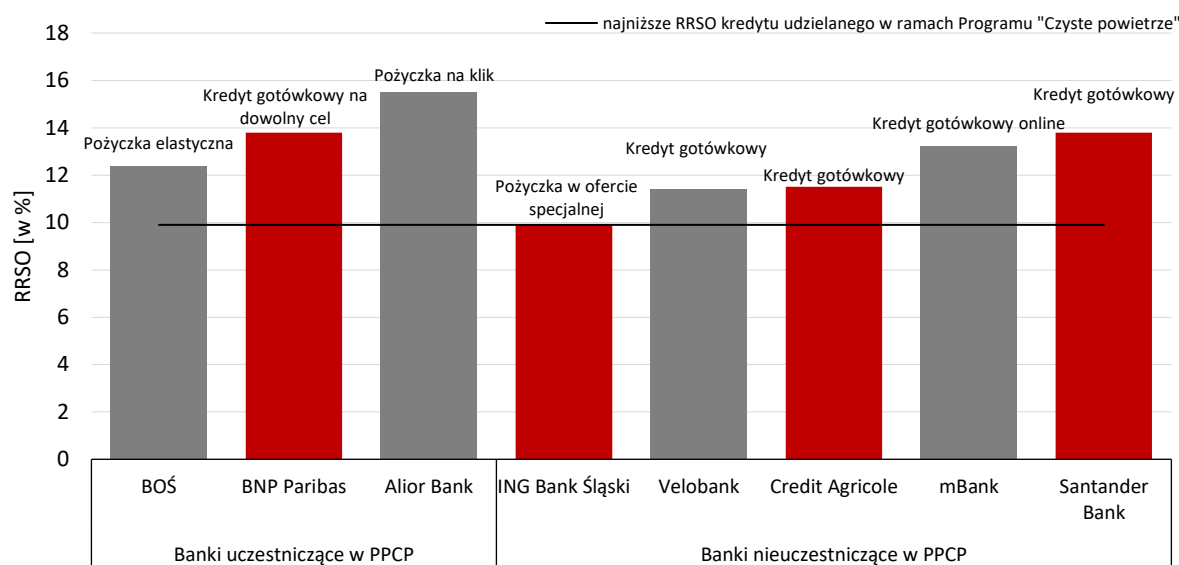
⁴² Aktualnie nie prowadzi naboru wniosków kredytowych w ramach PPCP (oferta dotyczy 2023 r.).

⁴³ Tj. nieuwzględniający skutków nadpłaty części kapitału ze środków wfośigw.

Oferty banków nieuczestniczących w PPCP, które oferują kredyty na cele ekologiczne, są bardziej zróżnicowane pod względem RRSO i często „droższe” od kredytów udzielanych w *Programie*. Analiza wybranych ofert kredytowych wskazuje, że różnice te mogą sięgać nawet 7-10 p.p. (Credit Agricole – RRSO 16,66% lub PKO BP – RRSO 19,55% w porównaniu do oferty BOŚ w ramach PPCP – RRSO 9,9%). Choć należy zauważyć, że wśród nich znajduje się również jedna oferta zbliżona do oferty BOŚ – tj. kredyt w ING Banku Śląskim z RRSO 9,92%.

Koszty kredytów udzielanych na dowolny cel, zarówno przez banki uczestniczące w PPCP jak i nieuczestniczące w *Programie*, są także bardzo zróżnicowane. Wśród ofert wybranych do analizy różnice wynoszą do 5,6 p.p. Większość analizowanych kredytów na dowolny cel posiada RRSO wyższe od najniższego RRSO kredytu udzielanego w *Programie*, z wyjątkiem ING Banku Śląskiego.

Wykres 5 Koszty kredytów przeznaczonych na dowolny cel (wybrane przykłady)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji ze stron internetowych banków (stan na 19.11.2024 r.).

Porównując oferty kredytów udzielanych na cele ekologiczne oraz na dowolny cel można wśród nich znaleźć zarówno takie, których RRSO jest znacznie wyższa od kredytów udzielanych w ramach PPCP (nawet o około 10 p.p.), jak i takie, których RRSO są zbliżone do najniższego RRSO kredytu udzielanego w ramach *Programu*. Uwzględniając obniżenie rzeczywistych kosztów, dzięki nadpłacie części kapitału kredytu z dotacji wfośigw, koszt kredytu udzielanego w ramach PPCP jest zdecydowanie najniższy. Być może dlatego są one mało atrakcyjne dla banków.

Wnioski:

1. Wykorzystanie kredytów (z dotacją na częściową spłatę kapitału kredytu), jest na bardzo niskim poziomie. Do końca listopada 2024 r. wypłacono zaledwie 227 mln zł (1% planu). Wydaje się mało prawdopodobne, aby zakładany budżet na tę formę wsparcia został zrealizowany do końca 2029 r.
2. Oferta kredytów z dotacją na częściową spłatę kapitału jest ograniczona. Wynika to głównie z niewielkiej liczby banków uczestniczących w PPCP oraz wstrzymywania przez niektóre naboru wniosków (oferta nie jest dostępna w sposób ciągły). Spośród 7 banków, które pierwotnie przystąpiły do *Programu*, aktualnie tylko 3 z nich oferują kredyt z dotacją z PPCP, w tym SGB-Bank S. A. wraz z Bankami Spółdzielczymi SGB udziela kredytu tylko w 11 pojedynczych placówkach bankowych. Warunki kredytu w każdej z tych placówek mogą być inne. Nie są

znane dokładne przyczyny małego zainteresowania banków uczestnictwem w *Programie* ani też przyczyny rezygnacji z tego uczestnictwa.

3. Warunki udzielania kredytu z dotacją mogą również wpływać na niskie zainteresowanie tą formą wsparcia wśród kredytobiorców:
 - a) w ścieżce bankowej wnioskodawca nie ma możliwości uzupełnienia wniosku, nawet w przypadku błędów formalnych musi ewentualnie złożyć nowy wniosek, co znacząco wydłuża oraz komplikuje skorzystanie z tej formy wsparcia (kolejny wniosek również jest składany za pośrednictwem banku);
 - b) krótszy wymagany okres na realizację przedsięwzięcia (18 miesięcy od złożenia wniosku, a nie np. jego akceptacji) w porównaniu do przedsięwzięcia realizowanego w ramach „zwykłej” dotacji (36 miesięcy);
 - c) roczny limit dochodów kredytobiorcy poniżej 135 tys. zł, przy jednoczesnym wymogu posiadania zdolności kredytowej.
4. Kredyty udzielane w ramach PPCP posiadają jedno z najniższych RRSO, uwzględniając dostępne na rynku (na dzień sporządzenia analizy) kredyty na cele ekologiczne lub „zwykłe” kredyty konsumpcyjne. Rzeczywisty koszt kredytu (w PPCP) jest jednak o wiele niższy, gdy po zrealizowaniu i rozliczeniu przedsięwzięcia beneficjent otrzyma z wfośigw dotację na częściową spłatę kapitału kredytu.

5. Wsparcie w formie podatkowej ulgi termomodernizacyjnej

Termomodernizacyjna ulga podatkowa (dalej także: ulga) obowiązuje od 2019 r. Została wprowadzona ustawą z 9 listopada 2018 r. *o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*⁴⁴ (dalej: *Ustawa wprowadzająca*), m. in. poprzez dodanie nowej jednostki redakcyjnej regulującej całość zagadnienia ulgi termomodernizacyjnej (art. 26h w ustawie z 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*⁴⁵). Celem ulgi jest stworzenie zachęty podatkowej dla właścicieli lub współwłaścicieli budynków mieszkalnych jednorodzinnych, którzy będą mogli sfinansować przedsięwzięcie termomodernizacyjne bez udziału środków publicznych.

Ulgą są objęte wydatki poniesione na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, które zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków*⁴⁶ (dalej także: *Ustawa o termomodernizacji*). Przedmiotem takiego przedsięwzięcia jest m. in. *ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania do budynków mieszkalnych*. Wykaz materiałów budowlanych, urządzeń i usług wskazujących na to, że realizowane przedsięwzięcie jest rzeczywiście termomodernizacyjnym, zawiera rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju⁴⁷ z 21 grudnia 2018 r. *w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych*⁴⁸.

⁴⁴ Dz. U. poz. 2246.

⁴⁵ T.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.

⁴⁶ T.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1446 ze zm.

⁴⁷ Wydane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, na podstawie art. 26h ust. 10 ustawy z 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*.

⁴⁸ T.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 273.

Projekt *Ustawy wprowadzającej* uzależniał dodatkowo możliwość skorzystania z ulgi, od sporządzenia przez podatnika audytu energetycznego i zrealizowania wynikającego z niego zakresu przedsięwzięcia. Z założenia ulga miała bowiem wspierać jedynie te inwestycje, które dotyczą termomodernizacji (a więc określonych ulepszeń), a nie prace remontowe przeprowadzane w budynkach jednorodzinnych. *Ustawa wprowadzająca* nie zawiera jednak tego przepisu. Odnosi się do definicji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz dodatkowo wskazuje na ograniczony katalog materiałów, urządzeń i usług, podlegających uldze, tj. takich, które tą definicję spełniają oraz świadczą o prawidłowym stosowaniu ulgi. Uzasadnienie do *Ustawy wprowadzającej*⁴⁹ stwierdza, że: *przepisy określają 3-letnią granicę czasową dla realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego objętego ulgą, w celu zdopingowania podatników do szybkiego jego zrealizowania, co ma przelożyć się na szybszy efekt w postaci poprawy jakości powietrza w Polsce.*

Podatnik korzystający z ulgi nie musi jednak wykazywać rzeczywistych efektów zrealizowanego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Nie musi także wskazywać dokładnej liczby budynków mieszkalnych, w których zrealizował takie przedsięwzięcie. Przepisy zawierają limit wydatków podlegających uldze (w wysokości 53 tys. zł), jednak dotyczy on podatnika, a nie budynku.

Ulgą termomodernizacyjną jest zatem zbliżona w swej istocie do ulgi remontowej. Zawiera rozwiązania w mniejszym lub większym stopniu podobne do tych, które w latach 1997-2003⁵⁰ regulowały ulgę znaną powszechnie jako remontowo-modernizacyjna. Obowiązujące wtedy rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 21 grudnia 1996 r. w sprawie określenia rodzajów wydatków na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego, o które zmniejsza się podatek dochodowy⁵¹, posługiwało się być może nieco bardziej ogólnymi terminami, jak np. izolacja cieplna lub instalacje i urządzenia grzewcze, ale wskazywało również na bardziej konkretne elementy, które wymienia wprost obecne rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z 21 grudnia 2018 r., jak np.: węzeł cieplny, przyłącze do sieci gazowej, czy wymiana okien i drzwi.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że jest ona bardziej ulgą remontową, jest brak weryfikacji efektów przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w jakikolwiek sposób (np. *ex-ante* – w formie audytu energetycznego). Mogą jej bowiem potencjalnie podlegać również wydatki poniesione w związku z takim przedsięwzięciem, które nie zmniejszy zapotrzebowania budynku na energię cieplną. Przeciętny podatnik nie posiada bowiem, co do zasady, wystarczającej wiedzy i/ lub umiejętności, by porównać rzeczywiste zapotrzebowanie budynku na tą energię przed przedsięwzięciem i po jego zakończeniu (np. wymianie okien lub bramy garażowej). Nie jest zatem w stanie również stwierdzić, czy i/ lub w jakim zakresie zmieniło się rzeczywiste zapotrzebowanie budynku na energię cieplną w wyniku skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej.

Ustawa wprowadzająca (w pkt 12 OSR) przewidziała 2 mierniki ewaluacji efektów ulgi: (1) *liczba podatników korzystających z ulgi termomodernizacyjnej* oraz (2) *kwota dokonanych odliczeń z tytułu ulgi*. Ani na etapie uzgodnień i opiniowania, ani w trakcie jej procedowania, nie była poruszana kwestia innych mierników, w tym odnoszących się do efektów (jak np. liczba wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła). Jedynie Biuro Analiz Sejmowych w opinii z 2 listopada 2018 r. podkreśliło, że *wnioskodawcy w uzasadnieniu ustawy nie wskazali mierzalnych efektów jej wprowadzenia.*

⁴⁹ Druk sejmowy nr 2901 z 2018 r.

⁵⁰ Ulgą dotyczącą wydatków na własne potrzeby mieszkaniowe, przeznaczone na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego, została wprowadzona ustawą z 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 137 poz. 638), a zniesiona ustawą z 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202 poz. 1956).

⁵¹ Dz. U. Nr 156 poz. 788.

Projekt rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych również nie przewidywał dokonywania ewaluacji jego efektów. Nie przewiduje tego również procedowany obecnie⁵² projekt zmiany rozporządzenia⁵³ (Nr 36 w Wykazie prac legislacyjnych Ministerstwa Rozwoju i Technologii). Zmiana dotyczy m. in. uchylecia możliwości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej w przypadku nabycia i montażu kotłów olejowych, gazowych, zbiorników na gaz lub olej oraz przyłącza do sieci gazowej. Jest ona efektem wejścia w życie Dyrektywy (EPBD), zgodnie z którą „od dnia 1 stycznia 2025 r. państwa członkowskie nie udzielają żadnych zachęt finansowych do instalacji indywidualnych kotłów zasilanych paliwami kopalnymi (...)”. Dyrektywa przewiduje m. in. wycofanie kotłów zasilanych paliwami kopalnymi najpóźniej do 2040 r.

Obecnie są zatem gromadzone dane dotyczące 2 ww. „efektów podatkowych” ulgi, a także jej wpływu na uszczuplenie dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Według stanu na koniec sierpnia 2024 r. skorzystało z niej już niemal 1,6 mln⁵⁴ podatników, z których zdecydowana większość (ponad 90%) osiągała dochody poniżej progu podatkowego określonego w art. 27 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Łączna kwota odliczeń wyniosła zaś niecałe 38 mld zł. Oceniając skutki wprowadzenia ulgi jej autorzy zakładali, że w perspektywie 10 lat obejmie łącznie 2 mln osób⁵⁵.

Tabela 10 Liczba podatników, którzy skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej oraz kwota odliczeń z jej tytułu

Rozliczenie za rok	Skala podatkowa		Tzw. podatek liniowy		Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych		RAZEM	
	Liczba podatników [w tys.]	Kwota odliczeń [w mln zł]	Liczba podatników [w tys.]	Kwota odliczeń [w mln zł]	Liczba podatników [w tys.]	Kwota odliczeń [w mln zł]	Liczba podatników [w tys.]	Kwota odliczeń [w mln zł]
2019	207	2 928	9	235	2	44	218	3 207
2020	439	7 038	20	545	6	128	466	7 711
2021	604	10 498	25	710	9	185	638	11 393
2022	445	8 261	15	459	16	393	476	9 113
2023	339	5 919	7	204	11	235	357	6 358

Źródło: dane Ministerstwa Finansów (stan na 10.10.2024 r.).

Średnia wysokość kosztów przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, które były wykazywane przez podatników korzystających z ulgi, mieściła się między 14,7 tys. zł w 2019, a 17,8 tys. zł w 2023 r. Wskazuje to raczej na niewielki zakres tych przedsięwzięć, szczególnie wzięwszy pod uwagę dosyć istotny wzrost cen w latach 2020-2023, gdy skumulowana inflacja przekroczyła 34%.

Oprócz bazy podatników, dane dotyczące ulgi są, lub przynajmniej mogą być, gromadzone w *Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków*, o której mowa w art. 27a *Ustawy o termomodernizacji*. Dane i informacje zgromadzone w niej są udostępniane m. in. ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz NFOŚiGW, o ile są niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań. W ewidencji są gromadzone (w zakresie ulgi): rok podatkowy za który dokonano odliczenia, kwota odliczenia oraz adres budynku lub lokalu⁵⁶. Ewidencja nie zawiera jednak danych dotyczących np. przedmiotu i/lub zakresu

⁵² Treść raportu odnosi się do projektu rozporządzenia, ponieważ do dnia zakończenia przeglądu wydatków (tj. 6.12.2024 r.) projekt tego rozporządzenia znajdował się na etapie uzgodnień. Zostało ono przyjęte w dniu 19.12.2024 r. (Dz. U. poz. 1943) i zaczęło obowiązywać od 01.01.2025 r.

⁵³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390957> (data dostępu 19.11.2024 r.).

⁵⁴ Ponieważ podatnik może skorzystać z ulgi w kilku kolejnych latach, stąd suma podatników w tabeli jest większa 1,6 mln.

⁵⁵ Druk sejmowy nr 2901 z 2018 r.

⁵⁶ Patrz § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 30 lipca 2024 r. w sprawie szczegółowych danych i informacji gromadzonych w centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. poz. 1204).

przedsięwzięcia objętego ulgą, które mogłoby stanowić podstawę do oszacowania jej efektów. Ewidencja jest zasilana m. in. danymi z *deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw*, o której mowa w art. 27g ww. ustawy. Deklaracja również nie wymaga przekazywania danych, które umożliwiłyby odniesienie się do efektów ulgi. W szczególności nie zobowiązuje właściciela lub współwłaściciela budynku do udzielenia informacji, czy nowe źródło ciepła/ spalania paliw zostało sfinansowane przy udziale środków publicznych (dotacji) lub wykazane w ramach ulgi. Zbieranie takich informacji zwiększyłoby ogólną przydatność ewidencji. Umożliwienie gromadzenia w niej danych, dotyczących przedmiotu i/ lub zakresu przedsięwzięcia objętego ulgą termomodernizacyjną, pozwoliłoby np. na oszacowanie (niektórych) jej efektów w kolejnych latach.

Projekt *Ustawy wprowadzającej* przewidywał prawo odliczenia w ramach ulgi kwoty stanowiącej jedynie 23% wydatków poniesionych na materiały budowlane, urządzenia i usługi związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Zatem zakładany (pierwotnie) łączny wpływ ulgi na uszczuplenie dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (w okresie 10 lat od jej wprowadzenia) miał wynieść około 3,8 mld zł. Ostatecznie jednak przepisy pozwalają na odliczenie 100% tych wydatków, co w połączeniu z dużym zainteresowaniem ulgą wśród podatników sprawiło, że w pierwszych 5 latach jej obowiązywania, łączne uszczuplenie dochodów publicznych przekroczyło 6 mld zł, w tym nieco ponad 3 mld zł stanowi uszczuplenie dochodów budżetu państwa.

Tabela 11 Wpływ ulgi termomodernizacyjnej na uszczuplenie dochodów podatkowych [w mln zł] – stan na wrzesień 2024 r.

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	RAZEM
Łączny wpływ ulgi termomodernizacyjnej na uszczuplenie dochodów publicznych⁵⁷, w tym:	604,1	1 390,6	2 057,0	1 197,1	831,1	6 079,9
 budżetu państwa	303,4	698,4	1 030,8	611,5	422,8	3 066,9
 budżetów jednostek samorządu terytorialnego	300,7	692,2	1 026,2	585,6	408,3	3 013,0

Źródło: dane Ministerstwa Finansów (stan na 10.10.2024 r.).

Plan wdrażania wskazuje ulgę termomodernizacyjną jako jedno z uzupełniających źródeł finansowania PPCP. Zgodnie z informacją o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, pn. *Wdrażanie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”*⁵⁸ (str. 68), *Plan wdrażania PPCP na lata 2018-2029 określił wkład ulgi termomodernizacyjnej w finansowaniu PPCP w wysokości 6,8 mld zł*. Obecnie jest on już prawie pięciokrotnie większy i wynosi 28,05 mld zł⁵⁹. Jest to spowodowane istotną zmianą struktury finansowania PPCP dokonaną w 2023 r. W latach 2020-2022 na jego budżet składały się: (1) dotacje, pożyczki dla gmin i ulga termomodernizacyjna, w łącznej wysokości 63,3 mld zł, a także (2) kredyty udzielane przez banki – 40 mld zł. Począwszy od 2023 r. udział kredytów został zmniejszony o połowę (20 mld zł), głównie na rzecz ulgi.

Wkład ulgi w finansowanie PPCP, obliczony za lata podatkowe 2019-2023, wynosi maksymalnie 22% kwoty wynikającej z aktualnego *Planu wdrażania* (uwzględniając utracone dochody budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego), albo 11% – uwzględniając jedynie utracone dochody budżetu państwa. Przy obecnym tempie korzystania z niej przez podatników, zakładany wkład na poziomie 28,05 mld zł nie zostanie osiągnięty do końca 2029 r.

W chwili obecnej można zatem wyodrębnić 4 grupy beneficjentów (ulgi i/ lub PPCP):

- 1) podatnicy o dochodzie przekraczającym poziom uprawniający ich do skorzystania ze wsparcia „dotacyjnego” wfośigw, którzy skorzystali wyłącznie z ulgi –obecnie jest to 150-200 tys. osób;
- 2) podatnicy, którzy skorzystali zarówno z ulgi, jak i ze wsparcia „dotacyjnego”;

⁵⁷ Z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.

⁵⁸ Nr ewid. 199/2021/P/21/053/KSI.

⁵⁹ Zgodnie z *Planem wdrażania PPCP* przyjętym uchwałą Zarządu NFOŚiGW z 5 grudnia 2023 r.

- 3) podatnicy, którzy skorzystali wyłącznie z ulgi, ale mogli/ mogą nadal ubiegać się o wsparcie „dotacyjne”;
- 4) osoby, które skorzystały wyłącznie ze wsparcia „dotacyjnego” i nie skorzystały z ulgi.

Liczba osób ujętych w pkt 2 - 4 nie jest znana. Poznanie jej wymagałoby np. udostępnienia danych beneficjentów PPCP organom podatkowym i porównanie danych beneficjentów ulgi z danymi beneficjentów wsparcia udzielanego przez wfośigw. Ponadto nie są znane efekty uzyskane w wyniku skorzystania z ulgi przez osoby wskazane w pkt 1 i 3.

Wnioski:

- 1) Ulga termomodernizacyjna cieszy się dużym zainteresowaniem wśród podatników. Po 5 latach obowiązywania skorzystało z niej ponad 1,6 mln osób. Dochody publiczne z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejszyły się za jej sprawą o 6,1 mld zł.
- 2) W obowiązującym stanie prawnym ulga termomodernizacyjna jest *de facto* ulgą remontową. Brak obowiązku weryfikacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego sprawia, że potencjalnie mogą podlegać jej również wydatki poniesione w związku z takim przedsięwzięciem, które nie zmniejszy zapotrzebowania budynku na energię i/ lub nie przyczyni się do poprawy jakości powietrza.
- 3) W ramach efektów *Programu* nie są ujmowane wszystkie efekty wynikające ze stosowania ulgi, pomimo, że po stronie nakładów, jest uwzględniany jej „pełny wkład” w finansowanie PPCP. Potencjalnym źródłem danych pozwalających na określenie (niektórych) efektów ulgi mogłaby być *Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków*, do której dostęp może mieć m. in. NFOŚiGW oraz Minister Klimatu i Środowiska. Wymagałoby to jednak rozszerzenia zakresu danych (na temat ulgi), które są/ mogą być gromadzone w tej ewidencji.

6. Propozycje zmian

Proponowana zmiana (w oparciu o wnioski z powyższych rozdziałów)	Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie zmiany
Wydłużenie okresu realizacji <i>Programu</i> uwzględniając następujące założenia: i. <u>w zakresie finansowania</u>: (a) <i>Program</i> nadal nie będzie finansowany z budżetu państwa, (b) planowanymi nowymi źródłami finansowania będą przede wszystkim „fundusze unijne”, w tym w perspektywie finansowej 2028-2034, a także: Fundusz Modernizacyjny i Społeczny Fundusz Klimatyczny, (c) jeśli ulga termomodernizacyjna ma być nadal elementem <i>Programu</i>, należy dostosować jej udział w finansowaniu PPCP do przewidywanego (realnego) wpływu na uszczuplenie dochodów podatkowych, (d) udział „komponentu kredytowego” w <i>Programie</i> zostanie skorygowany, uwzględniając dotychczasowe tempo zawierania umów kredytowych przez banki oraz ewentualne zmiany w zakresie tej formy wsparcia (dokonane w kolejnych latach); ii. <u>w zakresie funkcjonowania</u> – cele, wskaźniki i grupy beneficjentów zostaną zmodyfikowane uwzględniając w szczególności: (a) wymagania Dyrektywy 2024/1275 oraz Dyrektywy 2024/2881, (b) wyniki przeprowadzonych przez MKiŚ i NFOŚiGW analiz (w tym m.in. w zakresie grup docelowych do których powinno być skierowane wsparcie oraz wysokości wsparcia udzielanego beneficjentowi) oraz konsultacji m. in. z organizacjami pozarządowymi, organizacjami zrzeszającymi producentów źródeł ciepła, samorządami oraz instytucjami finansowymi, (c) dane zawarte w <i>Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków</i>.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministerstwo Finansów (w zakresie udostępnienia danych dotyczących ulgi termomodernizacyjnej)

Przeanalizowanie zakresu podmiotowego grup uprawnionych do najwyższego poziomu dofinansowania, w szczególności osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Zredefiniowanie kryteriów dostępu do najwyższego poziomu dofinansowania w celu bardziej precyzyjnego ukierunkowania wsparcia na osoby o najniższych dochodach. W konsekwencji odpowiednie dostosowanie zapisów <i>Programu</i> .	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Ograniczenie liczby osób uprawnionych do uczestnictwa w <i>Programie</i> do takich, które są właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego od co najmniej 2 lub 3 lat (z wyłączeniem nabycia go w drodze spadku – potwierdzonym odpowiednim dokumentem, np. zarejestrowanym aktem poświadczenia dziedziczenia). W konsekwencji – odpowiednie dostosowanie zapisów <i>Programu</i> .	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
W „ścieżce bankowej”: (a) rozważenie zmiany procedur, skutkujących możliwością szybszego przekazywania beneficjentom środków z kredytu bankowego, (b) podjęcie działań zachęcających banki, które dotychczas nie współpracowały w ramach PPCP, do uczestnictwa w <i>Programie</i> .	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Rozważenie wystąpienia z inicjatywą wypracowania rozwiązań umożliwiających zgromadzenie (na potrzeby PPCP), dodatkowych informacji o <i>efektach Programu</i> , np. poprzez zmianę ustawy z 21 listopada 2008 r. o <i>wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków</i> .	Minister Klimatu i Środowiska

Spis tabel i wykresów

Tabela 1 Wydatki na realizację PPCP wg źródeł finansowania [w mln zł]	3
Tabela 2 Wskaźniki osiągnięcia celu (ekologiczne i rzeczowe) w pierwotnej oraz obecnej wersji PPCP (z 14.06.2024 r.)	5
Tabela 3 Stopień osiągnięcia wskaźników celu PPCP w okresie 2019 - I połowa 2024*	6
Tabela 4 Najważniejsze zmiany w PPCP	7
Tabela 5 Analiza progów dochodowych w ramach podwyższonego i najwyższego poziomu dofinansowania	10
Tabela 6 Średnia liczba złożonych wniosków ze względu na typ gminy i posiadanie punktu konsultacyjnego	14
Tabela 7 Porównanie innych programów dotyczących szeroko pojętej ochrony powietrza	15
Tabela 8 Liczba wniosków oraz zawartych umów na kredyty z dotacją na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego	17
Tabela 9. Porównanie kredytów z dotacją w ramach PPCP i innych kredytów na cele ekologiczne	18
Tabela 10 Liczba podatników, którzy skorzystali z ulgi termomodernizacyjnej oraz kwota odliczeń z jej tytułu .	22
Tabela 11 Wpływ ulgi termomodernizacyjnej na uszczuplenie dochodów podatkowych [w mln zł] – stan na wrzesień 2024 r.	23
Wykres 1 Złożone wnioski o dofinansowanie ze względu na formę wsparcia (łącznie w latach 2018-2023)	8
Wykres 2 Miesięczna struktura wniosków o dotację na wymianę źródeł ciepła według poziomów dofinansowania	12
Wykres 3 Liczba wniosków o dofinansowanie uwzględniające rodzaj wymienianego źródła ciepła	13
Wykres 4 Przeciętne kwoty dofinansowania wynikające z zawartych umów oraz liczba zawartych umów w 2023 roku	14
Wykres 5 Koszty kredytów przeznaczonych na dowolny cel (wybrane przykłady)	19