

ewaluacja funkcjonowania programu Ciepłe Mieszkanie

marzec 2026 r.

Raport ewaluacyjny z pogłębionych
konsultacji z przedstawicielami gmin
zaangażowanych w realizację Programu
Ciepłe Mieszkanie

Raport przygotowany na potrzeby
Instytutu Ekonomii Środowiska



Metodologia

- Niniejszy raport stanowi zapis wniosków z konsultacji podsumowujących **dwie edycje Programu Ciepłe Mieszkanie**.
- Konsultacje przeprowadzone zostały w formie **15 wywiadów pogłębionych** zrealizowanych w postaci indywidualnych rozmów telefonicznych **z przedstawicielami gmin** – z urzędnikami odpowiedzialnymi za wdrażanie Programu oraz obsługę beneficjentów.
- Wywiady zrealizowano w gminach zróżnicowanych ze względu na wielkość, województwo oraz liczbę złożonych wniosków w I naborze programu. Gminy dobrano w taki sposób aby poznać opinię i zdiagnozować aktualną sytuację zarówno w gminach, które odniosły względny sukces w naborze wniosków, jak i wśród tych, które pozyskały znikomą liczbę wniosków lub nie pozyskały ich w ogóle.
- Wywiady prowadzono z urzędnikami gminnymi **odpowiedzialnymi za bezpośredni kontakt z beneficjentami oraz kierownikami wydziałów ochrony środowiska**.
- Konsultacje odbyły się w **marcu 2026 r.**



Wnioski



Wszyscy urzędnicy uczestniczący w konsultacjach zgodnie przyznali, że **sama idea, która przyświeca Programowi Ciepłe Mieszkanie stanowi trafną odpowiedź na zapotrzebowanie społeczne**. Podkreślano, że budownictwo wielorodzinne w zakresie wymiany źródeł ciepła i termomodernizacji jest silnie niedoinwestowane i wymaga znacznych nakładów finansowych.

Wskazuje się, że **choć sam Program wymaga kluczowych modyfikacji, a wręcz gruntownej reformy, jego kontynuacja jest niezbędna**. Urzędnicy regularnie odbierają zapytania od mieszkańców budownictwa wielorodzinnego dotyczące dostępności środków na poprawę efektywności energetycznej.

O pilnej jednak potrzebie zmian najlepiej świadczą dotychczasowe, wysoce niesatysfakcjonujące efekty realizacji programu. **Średnie wykonanie planów inwestycyjnych na poziomie zaledwie kilkunastu procent** – gdzie w lokalach indywidualnych, nawet w dużych miastach, inwestycje liczy się w dziesiątkach, a nie w tysiącach, zaś w przypadku wspólnot są to przypadki jednostkowe – nie pozwala na osiągnięcie mierzalnego efektu ekologicznego. Co więcej, prace te zazwyczaj ograniczały się jedynie do ocieplenia przegród lub wymiany stolarki okiennej, a nie kluczowego celu Programu czyli eliminacji przestarzałych źródeł na paliwa stałe.

W dalszej części raportu przedstawiono główne czynniki, które wpłynęły na ten niekorzystny wynik, oraz zilustrowano bariery doświadczeniami konkretnych gmin. Sformułowano także kluczowe kierunki ewolucji programu, aby dostosować go do realnych potrzeb samorządów oraz zmieniających się warunków zewnętrznych, w tym przede wszystkim do braku możliwości dalszego dotowania źródeł gazowych.



Bariery w realizacji Programu

- Bariery natury finansowej i społecznej:
 - brak możliwości zgromadzenia środków na **prefinansowanie inwestycji** przez większość potencjalnych beneficjentów (mieszkańcy indywidualni i wspólnoty)
 - w przypadku wspólnot kluczowy problem z pozyskaniem **zgody wszystkich właścicieli** na wymianę źródła co powoduje, że do Programu przystępowały głównie wspólnoty realizujące prace termomodernizacyjne
- Bariery wynikające z kryteriów kwalifikacyjnych:
 - ograniczenie potencjalnych beneficjentów wśród wspólnot do budynków **3-7 lokali**
 - brak wsparcia dla mieszkańców budynków stanowiących w **100% własność komunalną**
 - **nieustalona własność** lokali, brak kwalifikacji dla lokali niezamieszkiwanych przez właściciela
- Bariery natury organizacyjnej i administracyjnej:
 - w przypadku wspólnot częstym problemem jest **brak kompetencji organizacyjnych** realizacji procesu inwestycyjnego
 - brak możliwości **wnioskowania o środki przez gminę** na promocję Programu i organizację kompleksowych inwestycji
- Bariery natury technologicznej:
 - priorytetyzacja **ciepła sieciowego**
 - antycypowany brak dofinansowania **źródeł gazowych**



Rekomendowane kierunki zmian

- Uwzględnienie w szerszym stopniu budownictwa komunalnego poprzez **włączenie w grono beneficjentów końcowych jednostek samorządu terytorialnego** i zależnych podmiotów gminnych/miejskich zajmujących się zarządzaniem mieniem komunalnym lub **stworzenie odrębnego instrumentu finansowego** dedykowanego temu obszarowi, w którym gminy pełnić będą rolę beneficjenta końcowego.
- Uwzględnienie możliwości wnioskowania do Programu **wspólnot do 20 lokali**.
- Uwzględnienie możliwości wnioskowania do Programu o **niewielkich spółdzielni mieszkaniowych do 20 lokali**.
- Wsparcie realizowanych przez gminy i podmioty gminne **kompleksowych projektów wymiany źródeł uwzględniających prace planistyczne i dokumentację**.
- Wsparcie gmin w **finansowaniu bezpośrednich działań informacyjnych**.



Obserwacje

studium przypadku

Trzcianka wielkopolskie

Trzcianka reprezentuje **nieliczną grupę gmin gdzie wśród indywidualnych beneficjentów Program osiągnął zakładany poziom realizacji**. Z wnioskowanych 70 inwestycji w lokalach indywidualnych zrealizowano niemal wszystkie. Specyfiką Trzcianki okazała się duża popularność wykorzystania kotłów pelletowych do ogrzewania lokali indywidualnych (instalowanych bezpośrednio w lokalach lub piwnicach), choć i tak większość konwersji dotyczyła kotłów gazowych, niemniej jednak możliwość konwersji na różne typy źródeł wsparła ostateczny pozytywny efekt.

Równocześnie w przypadku wspólnot Program okazał się porażką – wśród 24 wspólnot, które zadeklarowały zainteresowanie uczestnictwem nie udało się przeprowadzić żadnej inwestycji – zdecydował brak jednomyślności mieszkańców. W każdej wspólnocie znalazł się przynajmniej jeden lokator, który nie zgodził się na rezygnację z dotychczas wykorzystywanego źródła grzewczego.



Sytuacja w zakresie struktury wymienianych w ramach Programu źródeł w gminie Trzcianka na tle innych miast stanowi wyjątek – zdecydowana większość inwestycji w wymianę źródeł w ramach programu w całej Polsce polegała na konwersji na kotły gazowe – urzędnicy oczekują, że brak dofinansowania źródeł gazowych zdecydowanie wyhamuje proces wymiany w budownictwie wielorodzinnym

- Pomijając specyfikę niektórych regionów, gdzie tradycja lub przyzwyczajenie mieszkańców dopuszcza możliwość instalacji kotłów na pellet czy drewno w indywidualnych lokalach w budownictwie wielorodzinnym, **brak dofinansowania do kotłów gazowych nie pozostawił zdecydowanej większości mieszkańców żadnej alternatywy**. Pozostają więc pompy ciepła, ale zastosowanie ich w indywidualnych lokalach choć teoretycznie jest możliwe to w praktyce techniczne przeszkody i wymagany zakres znaczny inwestycji czynią takie przedsięwzięcia nieuzasadnionymi ekonomicznie.
- Szczególnie problem ten uwidoczni się w **małych i średnich miastach, z reguły pozbawionych sieci ciepłowniczych**.

studium przypadku

Kartuzy pomorskie

*Dzięki Programowi Ciepłe Mieszkanie udało się podłączyć do sieci ciepłowniczej całe osiedle z kilkudziesięcioma lokalami mieszkaniowymi likwidując funkcjonujące tam dotychczas piece kaflowe. Realizacja inwestycji wymagała **równoległego zaangażowania funduszy miejskich w celu wsparcia tych mieszkańców lokali komunalnych, którzy nie byli w stanie zgromadzić wkładu własnego**. Podkreśla się, że realizację inwestycji na tym konkretnym osiedlu umożliwił fakt, że spełniało ono wymogi Programu co do liczby mieszkań we wspólnocie mieszącej się w granicach 3-7 lokali, co w skali zarówno takiego miasta jak Kartuzy jak i innych miast jest sytuacją wyjątkową. Pozostałych osiedli, które potencjalnie mogłyby zostać podłączone do sieci, z uwagi na wyższą liczbę lokali we wspólnotach, nie udało się objąć Programem.*



Wstrzymanie dofinansowań dla źródeł gazowych wymusi odejście od doraźnych, punktowych modernizacji w poszczególnych lokalach, zamiast tego, konieczne stanie się wdrażanie inwestycji o znacznie bardziej złożonym i kompleksowym charakterze

- Zmiana ta wymusi na gminach zapewnienie warunków technicznych dla inwestycji o wysokim stopniu skomplikowania. Kluczowy będzie rozwój sieci ciepłowniczych oraz budowa mikrosieci opartych na dotowanych źródłach energii. Wymaga to większego nacisku na etap planowania oraz zacieśnienia współpracy z dostawcami mediów i zarządcami nieruchomości – zarówno komunalnych, jak i prywatnych.
- Wymaga to znacznie większego zaangażowania gmin w sferę organizacyjną i techniczną. W konsekwencji niezbędne są zmiany w samym Programie Ciepłe Mieszkanie – **powinien on przewidywać fundusze nie tylko na realizację inwestycji, ale także na ich przygotowanie i koordynację przez samorządy**. Bez tego systemowego wsparcia ani mieszkańcy, ani wspólnoty nie poradzą sobie z przeprowadzeniem kompleksowych modernizacji.

studium przypadku

Rybnik śląskie

W I edycji Programu gmina miejska Rybnik zawarła z WFOŚiGW umowę na dofinansowanie inwestycji w 350 lokalach mieszkaniowych na kwotę ponad 8 mln. zł. Z założonej puli zrealizowano 32 umowy na kwotę nieco ponad 400 tys. zł. **W I edycji udało się wydać więc około 5% przyznanych środków. W II edycji planowano realizację inwestycji na potrzeby 13 wspólnot o wartości około 2 mln. zł. Zrealizowano inwestycje w 3 wspólnotach na kwotę nieco ponad 400 tys. zł, czyli wykorzystano około 20% środków.**



Przykład Rybnika nie jest wyjątkiem – obrazuje on typowy dla średnich i dużych miast stopień realizacji planów w ramach Programu, który oscyluje zaledwie w granicach 5–10%

- Rybnik, podobnie jak część innych gmin, dofinansowuje wymiany źródeł z własnych funduszy, co pozwala realizować inwestycje w lokalach, które z różnych względów nie kwalifikują się do Programu Ciepłe Mieszkanie. Niejednokrotnie jedynym możliwym rozwiązaniem z uwagi na specyficzną sytuację mieszkańców jest **dofinansowanie wymiany przestarzałych źródeł na paliwa stałe na ich nowocześniejsze odpowiedniki**, które spełniają lokalne wymogi ochrony powietrza, a które jednak nie są dotowane z programów centralnych. Powyższa strategia ma charakter doraźny i nie stanowi odpowiedzi na problemy systemowe. Niemniej w obecnych uwarunkowaniach należy ją uznać za jedyną możliwą.
- Mieszkańcy często **obawiają się zmiany rodzaju paliwa grzewczego, co wynika przede wszystkim z braku klarownej i wiarygodnej polityki państwa**. W sektorze budownictwa wielorodzinnego brakuje stabilnych wytycznych, które promowałyby konkretne rozwiązania technologiczne.
- Zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa energetycznego to fundamentalna rola państwa. Tymczasem od lat nie wypracowano konsekwentnej strategii, która byłaby nie tylko realnie korzystna, ale też postrzegana jako taka przez samych zainteresowanych. **Brak gwarancji stabilności cenowej sprawia, że trudno się dziwić lokatorom, którzy kurczowo trzymają się sprawdzonych metod**. W ich przekonaniu tylko znane rozwiązania dają im poczucie bezpieczeństwa finansowego i niezależności.



Gmina Rybnik, podobnie jak inne samorządy zarządzające zasobem komunalnym, boryka się z wysokimi kosztami jego utrzymania, a szczególnym wyzwaniem jest modernizacja źródeł ciepła – fundusze, które gmina jest w stanie wyasygnować z własnego budżetu, okazują się dalece niewystarczające w stosunku do potrzeb inwestycyjnych

- **Gminy pilnie potrzebują zewnętrznego wsparcia na termomodernizację zasobów komunalnych.** Program Ciepłe Mieszkanie nie odpowiada w pełni na potrzeby tego sektora. Z reguły najemcy lokali gminnych – nie mając perspektywy wykupu mieszkania na własność – nie są skłonni do finansowania trwałych nakładów. W tej sytuacji to na gminie spoczywa pełna odpowiedzialność oraz ciężar kosztów takich inwestycji. Skutecznym rozwiązaniem mogłoby być stworzenie odrębnego instrumentu finansowego dedykowanego wyłącznie zasobom komunalnym lub **umożliwienie gminom (oraz ich podmiotom zarządzającym) aplikowania o środki z Programu Ciepłe Mieszkanie w roli beneficjenta końcowego.**
- Poważnym problemem zasobów komunalnych są narastające zaległości czynszowe, które ograniczają fundusze na niezbędne modernizacje. Co więcej, ze względu na specyficzną strukturę społeczną najemców, efekty remontów bywają nietrwałe lub spotykają się z oporem wynikającym z obawy o wzrost kosztów eksploatacyjnych, co zniechęca część gmin do sięgania po dofinansowania. Należy jednak pamiętać, że źródłem degradacji budynków nie są wyłącznie zaniedbania lokatorskie, lecz przede wszystkim niedofinansowanie budżetów lokalnych. W tym kontekście **skierowanie środków na termomodernizację zasobów komunalnych staje się rozwiązaniem niezbędnym.**

studium przypadku

Jarosław podkarpackie

Z wnioskowanych przez gminę Jarosław ponad 5 mln. zł udało się wydać zaledwie około 200 tys. zł. Z planowanych ponad stu inwestycji w wymianę źródeł przeprowadzono zaledwie kilka. **Główną przeszkodą dla mieszkańców okazała się konieczność zgromadzenia pełnej kwoty środków niezbędnych do realizacji prac.** Znaczna część osób, które kwalifikowały się do uczestnictwa w Programie i wstępnie zadeklarowały chęć skorzystania z dofinansowania znajdowała się w sytuacji finansowej, która nie pozwalała na założenie z własnych środków całej kwoty niezbędnej do przeprowadzenia przedsięwzięcia. Urzędnicy nadzorujący realizację Programu borykali się również z problemami związanymi z efektywnym rozpowszechnianiem informacji na temat Programu – ograniczenia budżetowe w tym obszarze stanowiły jedną z istotnych barier.



Osoby zamieszkujące budynki wielorodzinne ogrzewane indywidualnymi źródłami na paliwo stałe często cechuje niski poziom dochodów co przekłada się na brak możliwości zgromadzenia środków niezbędnych do przeprowadzenia inwestycji w ramach Programu

- Bez względu na poziom dofinansowania **beneficjent zmuszony jest zgromadzić środki i opłacić pełny zakres inwestycji z własnych funduszy**. Dla większości potencjalnych beneficjentów wymóg ten stanowi kluczową barierę uniemożliwiającą skorzystanie z Programu. **Problem ten dotyczy nie tylko beneficjentów indywidualnych ale również wspólnot mieszkaniowych**.
- Wydawałoby się, że rozwiązaniem tego problemu może stać się wykorzystanie modelu prefinansowania. Jednak negatywne doświadczenia urzędników z prefinansowaniem w Programie Czyste Powietrze powodują, że niechętnie skłonni są rekomendować implementację tego rozwiązania do Programu Ciepłe Mieszkanie, a przynajmniej nie w takiej postaci w jakiej zostało to zaprojektowane w Programie Czyste Powietrze.



Część gmin, ograniczona budżetem, zrezygnowała z bezpośrednich działań informacyjnych na rzecz kanałów elektronicznych. Założono, że media ogólnopolskie są wystarczającym źródłem wiedzy, co okazało się błędne – wielu mieszkańców, mimo świadomości istnienia Programu, opierało się na fałszywych wyobrażeniach na jego temat

- Część gmin ograniczyła kampanie informacyjne na temat dostępności Programu do umieszczenia zawiadomień o możliwości pozyskania środków na stronach internetowych lub w gminnych mediach społecznościowych. Tym samym trudno dotrzeć było z informacją do osób pozbawionych kompetencji cyfrowych.
- **Program nie uwzględniał budżetu na promocję, co dla wielu gmin stanowiło istotną przeszkodę** – zdarzało się, że urzędnicy odpowiedzialni za promocję Programu przygotowywali ulotki i plakaty informacyjne wykorzystując własne ograniczone zasoby biurowe.
- Gminy, którym udało się wydatkować większą pulę środków, z reguły wykorzystwały znacznie większy wachlarz kanałów informacyjnych lub angażowały w działania promocyjne i przygotowawcze szereg podmiotów komunalnych zajmujących się zasobem mieszkaniowym.

studium przypadku

Ostróda

warmińsko-mazurskie

Wnioskowano o środki na realizację termomodernizacji w kilkunastu wspólnotach. O środki ubiegały się jednak wyłącznie wspólnoty planujące przeprowadzenie prac termomodernizacyjnych polegających na ociepleniu przegród i/lub wymianie stolarki.

Finalnie żadna ze wspólnot nie wzięła udziału w Programie – część z nich nie zakwalifikowała się ze względu na wymogi formalne dotyczące liczby mieszkań (powyżej 7), w przypadku każdej z pozostałych, pojedyncze lokale nadal ogrzewane były źródłami niespełniającymi wymogów uchwały antysmogowej co automatycznie eliminowało je z uczestnictwa w Programie. **Dużym problemem w przypadku kamienic w Ostródzie okazały się wymogi dotyczące struktury właścicielskiej** – nieuregulowana sytuacja prawna lokali, fakt zamieszkiwania lokali bez praw właścicielskich uniemożliwiały ubieganie się o środki.



Znaczna część inwestycji realizowanych w ramach Programu przez wspólnoty mieszkaniowe ograniczała się wyłącznie do prac termomodernizacyjnych

- W większości gmin, z którymi przeprowadzono rozmowy i z terenu których wspólnoty mieszkaniowe wzięły udział w Programie (w wielu gminach Program objął wyłącznie indywidualnych właścicieli mieszkań ze względu na brak zainteresowania wspólnot) **realizowane prace dotyczyły tylko dociepleń przegród lub wymiany stolarki**. W większości wypadków realizowały je więc te wspólnoty, które korzystały już ze źródeł spełniających wymagania emisyjne.
- **Przypadki, w których wspólnoty wymieniały również źródła były sporadyczne**. Wyjątek stanowiły sytuację, gdzie miasto koordynowało bardziej złożone inwestycje obejmujące większą liczbę budynków polegające na rozbudowie sieci gazowej lub sieci ciepłowniczej.



W opinii publicznej dominuje postrzeganie Programu głównie przez pryzmat wsparcia finansowego dla inwestycji prowadzących do redukcji zużycia energii – brak w jego nazwie elementu nawiązującego do ochrony powietrza dodatkowo osłabia przekaz dotyczący kluczowych celów ekologicznych

- **W społecznym odbiorze Program Ciepłe Mieszkanie ogniskuje się na inwestycjach służących redukcji zużycia energii**, a nie wymianie źródeł grzewczych.
- Wielu mieszkańców pyta głównie o możliwość wymiany stolarki okiennej, która to inwestycja postrzegana jest jako najskuteczniejsze z niewielu potencjalnych działań w kierunku redukcji zużycia energii, które mogą przeprowadzić mieszkańcy budynków wielorodzinnych w ramach inwestycji indywidualnych, ograniczonych do zamieszkiwanego lokalu.
- **W wizerunku Programu brakowało komponentu jednoznacznie związanego z działaniami na rzecz ochrony powietrza.** Prowadziło to do sytuacji, w których chęć uczestnictwa w Programie deklarowało wielu mieszkańców korzystających ze źródeł niewymagających wymiany, co w konsekwencji kończyło się dla nich rozczarowaniem. Wymiana stolarki towarzyszyła również znacznej części ze zrealizowanych inwestycji a **możliwość uwzględnienia tego typu prac w kosztach kwalifikowanych stanowiła niewątpliwie jeden z czynników motywujących do wymiany źródła.**

CEM

***Market & Public Opinion
Research Institute***

30-102 Kraków
Syrokomli 10
tel: + 48 12 6375438



Instytut
Ekonomii
Środowiska

***Instytut Ekonomii
Środowiska***

31-128 Kraków
Karmelicka 14/5
tel: + 48 512 320 001