

Stanowisko w sprawie projektu ustawy o charakterystyce energetycznej budynków przyjętego przez Radę Ministrów

Obowiązek sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków i lokali obowiązuje w Polsce od 1 stycznia 2009 r. i został wprowadzony na mocy nowelizacji ustawy Prawo budowlane z 19 września 2007 r., stanowiącej wdrożenie dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Celem wprowadzenia obowiązku sporządzania świadectw jest promowanie budownictwa efektywnego energetycznie i zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej uzyskania oszczędności energii w budownictwie.

Obecnie świadectwo charakterystyki energetycznej należy wykonać w przypadku każdego budynku oddawanego do użytkowania, a także budynku, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową w przypadku: przeniesienia własności (z wyjątkiem przeniesienia własności lokalu mieszkalnego na podstawie umowy zawartej między osobą, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, a spółdzielnią mieszkaniową); zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu; powstania stosunku najmu.

Z obowiązku certyfikacji energetycznej wyłączone są obiekty zabytkowe, użytkowane jako miejsca kultu i do działalności religijnej, budynki użytkowane nie dłużej niż 2 lata, obiekty niemieszkalne służące gospodarce rolnej, budynki przemysłowe i gospodarcze o zapotrzebowaniu na energię nie większym niż 50 kWh/(m² · r.), budynki mieszkalne użytkowane nie dłużej niż 4 miesiące w roku oraz obiekty wolno stojące o powierzchni użytkowej poniżej 50 m².

Uprawnienia do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej posiadają osoby, które: ukończyły dowolne studia magisterskie lub inżynierskie na jednym z kierunków: architektura; budownictwo; inżynieria środowiska; energetyka lub pokrewnych oraz posiadają uprawnienia budowlane w jednej ze specjalności: architektonicznej, konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej lub ukończyły odpowiednie szkolenie i zdały egzamin ministerialny lub ukończyły co najmniej roczne studia podyplomowe na kierunkach: architektura; budownictwo; inżynieria środowiska; energetyka lub pokrewne w zakresie audytu energetycznego na potrzeby termomodernizacji oraz oceny energetycznej budynków.

Obowiązujący obecnie system certyfikacji energetycznej budynków ma wiele niedociągnięć. Wśród najpoważniejszych wymieniany jest brak egzekwowania obowiązku sporządzania świadectw budynków i lokali sprzedawanych oraz wynajmowanych. W przypadku obiektów nowo wznoszonych oraz modernizowanych, organa nadzoru budowlanego w sposób konsekwentny wymagają załączenia do dokumentacji odbiorowej kopii świadectwa charakterystyki energetycznej. Natomiast przy zbywaniu budynków lub lokali powszechna jest procedura, su-

gerowana zresztą przez notariuszy, dobrowolnego zrzeczenia się przez nabywcę świadectwa energetycznego nabywanej nieruchomości.

Brak precyzyjnego wskazania, że każdy lokal mieszkalny w budynku powinien posiadać świadectwo charakterystyki energetycznej, powoduje, że deweloperzy przekazują nabywcom lokali świadectwo charakterystyki budynku, zamiast odpowiedniego świadectwa lokalu. Stanowi to zaprzeczenie idei certyfikacji energetycznej, zgodnie z którą nabywca powinien uzyskać informację na temat jakości energetycznej nabywanego lokalu (świadectwo energetyczne budynku jest średnią świadectw wszystkich pomieszczeń w budynku, zaś zapotrzebowanie energii na jednostkę powierzchni w poszczególnych mieszkaniach w jednym budynku może się różnić nawet o kilkadziesiąt procent).

Podsumowując: **certyfikaty energetyczne budynków wprowadzono w naszym kraju z dużym opóźnieniem, z błędami merytorycznymi i bez sankcji prawnych w przypadku ich braku w sytuacjach przewidzianych przepisami.**

Już po półtora roku obowiązywania świadectw energetycznych w Polsce, 18 czerwca 2010 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowana została nowelizacja dyrektywy 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Główną motywacją, która doprowadziła do nowelizacji dyrektywy, była konieczność ustanowienia skuteczniejszych działań zmierzających do wykorzystania niezrealizowanego potencjału oszczędności energii w budynkach. Postanowienia tej dyrektywy powinny wejść w życie w państwach członkowskich najpóźniej do 9 stycznia 2013 r. Podobnie jak w przypadku dyrektywy 2002/91/WE, **implementacja dyrektywy 2010/31/UE jest już znacznie opóźniona.**

29 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o charakterystyce energetycznej budynków. Centrum Informacyjne Rządu wyjaśniło, iż podstawowym celem ustawy jest promocja budownictwa efektywnego energetycznie oraz stymulowanie poprawy charakterystyki energetycznej budynków. Pomimo że prace nad projektem trwały kilka lat, powodując opóźnienie implementacji dyrektywy 2010/31/UE o ok. półtora roku, co może skutkować wysokimi karami oraz problemami z otrzymaniem środków unijnych, istnieje duże prawdopodobieństwo, iż Komisja Europejska uzna ustawę za niezgodną z dyrektywą 2010/31/UE.

Podstawowy problem stanowi zakres budynków podlegających certyfikacji energetycznej. **Zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy, świadectwa charakterystyki energetycznej wydawane są w przypadku:**

a) *budynków lub modułów budynków, które są wznoszone, sprzedawane lub wynajmowane nowemu najemcy;* oraz

b) budynków, w których całkowita powierzchnia użytkowana powyżej 500 m² jest zajmowana przez władze publiczne i które są często odwiedzane przez ludność. 9 lipca 2015 r. próg 500 m² obniży się do 250 m².

Zgodnie z art. 3 ust. 1 projektu ustawy o charakterystyce energetycznej, świadectwo charakterystyki energetycznej ma być sporządzane dla budynku lub części budynku:

- 1) zbywanego na podstawie umowy sprzedaży;
- 2) zbywanego na podstawie zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu;
- 3) wynajmowanego.

Stoi to w całkowitej sprzeczności z ideą propagowania budownictwa energooszczędnego, deklarowaną przez rząd, i jest chyba jedynym przypadkiem w UE, gdzie wdrożenie nowelizacji dyrektywy 2010/31/UE do prawa krajowego spowoduje ograniczenie liczby certyfikowanych budynków. Zdziwienie budzi fakt, że we wcześniejszych wersjach założeń do projektu ustawy istniał bezwzględny obowiązek sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej wszystkich budynków oddawanych do użytkowania i zniknął on nagle w wersji przyjętej przez rząd 16 kwietnia 2013 r. Po tej dacie projekt założeń do projektu ustawy nie był już poddawany konsultacjom społecznym.

W tym miejscu należy przytoczyć fragment pisma Ministerstwa Spraw Zagranicznych Nr DPUE. 920.272.2013/7 z 19 marca 2014 r.:

W nawiązaniu do uwagi zgłoszonej na etapie prac nad założeniami do przedmiotowego projektu ustawy pragnę zwrócić uwagę na art. 3 ust. 1 projektu. Zgodnie z tym przepisem sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej jest wymagane dla budynku lub jego części, zbywanego lub wynajmowanego. Obowiązek ten nie będzie natomiast dotyczył wznoszenia budynków na własny użytek. Natomiast zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2010/31/UE państwa członkowskie zapewniają wydawanie świadectw charakterystyki energetycznej przy okazji wznoszenia, sprzedaży lub najmu budynków lub modułów budynków.

Chociaż – jak wskazało MSZ w swoim wcześniejszym stanowisku – istnieją argumenty (niestety autorom niniejszego listu nie udało się dotrzeć do wymienionej argumentacji), które pozwalają wykazać zgodność proponowanego rozwiązania z art. 12 dyrektywy 2010/31/UE, to jednak należy wziąć pod uwagę ryzyko, że Komisja Europejska (a ostatecznie także Trybunał Sprawiedliwości UE) nie podzieli powyższej interpretacji, uznając, że art. 12 dyrektywy wymaga, aby świadectwo było sporządzane przy każdym wznoszeniu budynków lub modułów budynków, niezależnie od ich późniejszej sprzedaży lub najmu.

Wydaje się, że każdy zapoznający się z treścią art. 12 dyrektywy 2010/31/UE musi uznać konieczność sporządzania świadectw w przypadku wszystkich wznoszonych budynków. Dlaczego więc autorzy projektu ustawy wycofali się z zapisu dotyczącego takiego obowiązku? Otóż wydaje się, śledząc dokumentację procesu legislacyjnego, że główną ideą ograniczenia liczby wydawanych certyfikatów było „zmniejszenie obciążenia finansowego” dla inwestorów indywidualnych. Taki cel wprowadzonej zmiany jest bezzasadny, gdyż koszt wykonania świadectwa budynku jednorodzinnego (bo to głównie te budynki zostaną wyłączone z systemu certyfikacji), stanowi ok. 1% kosztów budowy. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że podany koszt sporządzenia świadectwa charakterystyki energetycznej, to w przybliżeniu różnica między miesięcznym kosztem ogrzewania niewielkiego, standardowego bu-

dynku jednorodzinnego a miesięcznym kosztem ogrzewania budynku niskoenergetycznego. Tak więc, rząd przyjmując projekt ustawy o charakterystyce energetycznej w aktualnym kształcie, kładzie na szali z jednej strony poważne niebezpieczeństwo uznania przez Komisję Europejską jego niezgodności z dyrektywą (z wszystkimi konsekwencjami tego faktu), a z drugiej oszczędności w kosztach inwestycyjnych budowy domu na poziomie ok. 1%.

Poważne wątpliwości budzi również zapis art. 6 ust. 1 projektu ustawy: Świadectwo charakterystyki energetycznej sporządza się przy użyciu systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest centralny rejestr charakterystyki budynków. Oznacza to, iż do wyznaczenia charakterystyki energetycznej budynku może być użyty jedynie wskazany w ustawie system teleinformatyczny, a więc sporządzenie świadectwa energetycznego w innym dowolnym systemie, których na rynku jest co najmniej kilka, będzie niezgodne z prawem. Stoi to w sprzeczności z powszechną i tak modną ostatnio deregulacją. Ponadto wydaje się nierealne zbudowanie w rozsądnym czasie takiego systemu. **Zapis ten powinien dotyczyć jedynie rejestracji świadectw charakterystyki energetycznej w systemie teleinformatycznym, a nie ich sporządzania.**

W przeciwnym kierunku, tzn. totalnej deregulacji, prowadzą zmiany dotyczące osób uprawnionych do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej. Zgodnie z art. 18 projektu ustawy świadectwa energetyczne będzie mogła wykonywać osoba po ukończeniu dowolnych studiów inżynierskich lub dowolnych innych studiów wyższych oraz studiów podyplomowych, których program uwzględnia zagadnienia związane z charakterystyką energetyczną budynków, wykonywaniem audytów energetycznych, budownictwem energooszczędnym i odnawialnymi źródłami energii lub posiadająca uprawnienia budowlane.

Celem ustawy o charakterystyce energetycznej budynków ma być wzrost liczby domów coraz bardziej energooszczędnych, w tym budynków niemal zeroenergetycznych. Wymaga to stosowania zaawansowanych technologii oraz wysokospecjalistycznej wiedzy na każdym etapie procesu budowlanego. Dziwne jest zatem, iż projekt ustawy tak mocno obniża wymagania dotyczące osób, które mają stać na straży energooszczędności budynków. W art. 17 dyrektywy 2010/31/UE mowa jest o niezależnych ekspertach, którzy są wykwalifikowani lub akredytowani, przy czym przy akredytacji uwzględnia się ich fachowość.

Wreszcie **problem kar.** Zgodnie z art. 27 dyrektywy sankcje za naruszenie przepisów dotyczących charakterystyki energetycznej budynków muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. I takie kary przewiduje projekt ustawy, z tym że jedynie w stosunku do osób wykonujących certyfikaty i dokonujących kontroli systemów ogrzewania i klimatyzacji bez wymaganych uprawnień oraz w stosunku do właścicieli lub zarządców, którzy nie kontrolują w terminie systemów ogrzewania. Natomiast wciąż **w ustawie nie ma przewidzianych sankcji za brak świadectwa charakterystyki energetycznej budynku lub lokalu.** Po kilku latach pracy powstał więc projekt ustawy o charakterystyce energetycznej budynków gorszy od obecnie obowiązujących przepisów prawa. Jest to bardzo niepokojące, gdyż bez ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, która w pełni wdroży dyrektywę 2010/31/UE, wysokie standardy dotyczące efektywności energetycznej budynków pozostaną w Polsce mrzonką.



Krajowa Izba Gospodarcza Efektywności Energetycznej
The Polish Chamber of Commerce for Energy Efficiency

www.kigee.pl