

Małgorzata Panek

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

Ustawa o charakterystyce energetycznej budynków – majstersztyk czy bubel ustawodawczy?

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2015.024>

Z dniem 3 marca 2015 roku weszła w życie ustawa o charakterystyce energetycznej budynków¹. Ustawa ta stanowi transpozycję do krajowego porządku prawnego części postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (dalej: dyrektywa 2010/31/UE)².

Już przed wejściem w życie wskazanej regulacji wyrażano krytyczne uwagi na temat występujących w niej nieścisłości, braku należytej precyzji językowej czy skuteczności przyjętych w niej rozwiązań. W szczególności poddawano pod rozważenie przepisy traktujące o obowiązku sporządzania świadectwa i konieczność ich ponownego sformułowania jeszcze przed dniem obowiązywania ustawy³. Postulaty te nie zostały jednak przed ustawodawcę uwzględnione,

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 roku o charakterystyce energetycznej budynków, Dz.U. 2014 r., poz. 1200.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz.Urz.UE.L 2010, Nr 153, s. 13 i nast.

³ A. Respondek, A. Bojko, *Czy zmiana przepisów o świadectwach charakterystyki energetycznej budynków przyniesie oszczędności w surowcach energetycznych?*, „Rejent” 2015, nr 1, s. 114–120.

a wprowadzona ustawa zdaje się nie wyjaśniać wszystkich wątpliwości związanych z obowiązkiem sporządzenia, wydania i okazania świadectwa.

Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie, na ile ustawa o charakterystyce energetycznej budynków odzwierciedla, wynikający z dyrektywy 2010/31/UE, bezwzględny obowiązek w zakresie świadectw energetycznych oraz realizuje cele przyjęte w dyrektywie. W pierwszej kolejności przedstawione zostaną przepisy unijne traktujące o świadectwie charakterystyki energetycznej. W dalszej części artykułu ukazana zostanie dotychczasowa i aktualnie obowiązująca polska regulacja implementująca postanowienia unijne. W końcowych uwagach sformułowane zostaną postulaty *de lege ferenda*, odpowiadające potrzebie upowszechnienia sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków.

1. Świadectwo energetyczne w regulacji unijnej

Ograniczenie zużycia energii oraz wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych w sektorze budynków stanowią istotne działania konieczne do ograniczenia uzależnienia energetycznego Unii i emisji gazów cieplarnianych. Działania te mają szczególne znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania rozwoju technicznego, a także dla tworzenia możliwości zatrudnienia i rozwoju regionalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Promocja polityki energetycznej Unii w sektorze budowlanym wynika przede wszystkim z dynamicznego rozwoju tego obszaru życia gospodarczego, a z nim wzrostu zużycia energii. Budynki odpowiadają bowiem za 40% łącznego zużycia energii w Unii Europejskiej. Regulacje unijne formułują zatem dalekosiężne cele w zakresie poprawy charakterystyki energetycznej budynków, jednak z uwzględnieniem warunków krajowych wpływających na efektywność przyjmowanych rozwiązań.

Dotychczasowym aktem prawa wspólnotowego regulującym zagadnienie świadectw charakterystyki energetycznej budynków była dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 16 grud-

nia 2002 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (dalej: dyrektywa 2002/91/WE)⁴. Implementacja jej postanowień do krajowego porządku prawnego nastąpiła przede wszystkim poprzez zmianę ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane⁵. Rozwiązania przyjęte w dyrektywie 2002/91/WE okazały się jednak niewystarczające dla ujednoczenia przepisów prawnych redukujących zużycie energii w państwach członkowskich. Potrzeba ustanowienia bardziej konkretnych działań i wykorzystania dużego niezrealizowanego potencjału oszczędności energii w budynkach skłoniła zatem Unię do przyjęcia nowej, bardziej efektywnej regulacji prawnej.

Dyrektywa 2010/31/UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu ustalenia minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej nowo powstających budynków lub modułów budynków⁶. Zastrzega również regularną kontrolę systemów budynków. Przewiduje ponadto opracowanie przez Państwa Członkowskie planów krajowych ku zwiększeniu liczby budynków, które nie tylko spełniają minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej, ale są zarazem jeszcze bardziej efektywne energetycznie oraz ograniczają przy tym zarówno zużycie energii, jak i emisję dwutlenku węgla, tj. budynków o niemal zerowym zużyciu energii⁷.

Jednym z założeń dyrektywy 2010/31/UE jest także certyfikacja energetyczna budynków. Dyrektywa nakłada bowiem na państwa członkowskie obowiązek podjęcia środków koniecznych do utworzenia systemu certyfikacji w odniesieniu do charakterystyki

⁴ Dyrektywa 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 16 grudnia 2002 roku w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz.U.UE.L.2003, Nr 1, s. 65 i nast.

⁵ Ustawa z dnia 19 września 2007 roku o zmianie ustawy Prawo budowlane, Dz.U. 2007 r. Nr 191, poz. 1373 ze zm.

⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 8 dyrektywy pod pojęciem „modułu budynku” należy rozumieć sekcję, piętro lub mieszkanie w budynku zaprojektowane lub zrobione do odrębnego użycia.

⁷ Z art. 9 dyrektywy 2010/31/UE wynika wymóg zapewnienia, by do dnia 31 grudnia 2020 r. wszystkie nowe budynki charakteryzowały się niemal zerowym zużyciem energii, natomiast po dniu 31 grudnia 2018 r. nowe budynki zajmowane przez władze publiczne oraz będące ich własnością były budynkami o niemal zerowym zużyciu energii.

energetycznej budynków. Charakterystyka energetyczna budynku wskazuje na obliczoną lub zmierzoną ilość energii potrzebną do zaspokojenia zapotrzebowania na energię związanego z typowym użytkowaniem budynku, która obejmuje m.in. energię na potrzeby ogrzewania, chłodzenia, wentylacji, ciepłej wody i oświetlenia.

Świadectwo charakterystyki energetycznej, zwane również etykietą energetyczną budynku⁸, to dokument⁹ zawierający charakterystykę energetyczną budynku oraz wartości referencyjne, takie jak minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej. Sporządzane jest w celu umożliwienia właścicielom lub najemcom budynku lub modułu budynku dokonania porównania i oceny charakterystyki energetycznej obiektu. Co istotne, świadectwo nie jest opierane na czynnikach zmiennych, jak np. pomiar zużycia energii. Uwzględnia natomiast cechy stałe budynku, związane z jego przeznaczeniem, standardem czy użytymi systemami instalacyjnymi¹⁰. Świadectwo charakterystyki energetycznej zawiera nadto zalecenia dotyczące optymalnej pod względem kosztów lub opłacalnej ekonomicznie poprawy charakterystyki energetycznej budynku lub modułu budynku, chyba że nie ma sensownej możliwości takiej poprawy w porównaniu z obowiązującymi wymaganiami w zakresie charakterystyki energetycznej. Wskazuje również kroki, jakie należy podjąć w celu wypełnienia zaleceń. Co więcej, może zawierać dodatkowe informacje, takie jak: roczne zużycie energii dla budynków niemieszkalnych, odsetek energii ze źródeł odnawialnych w łącznym zużyciu energii czy miejsce, w którym właściciel lub najemca może uzyskać bardziej szczegółowe informacje energetyczne. Ważność świadectwa charakterystyki energetycznej nie przekracza 10 lat.

⁸ A. Respondek, A. Bojko, op. cit., s. 115.

⁹ Część przedstawicieli doktryny opowiada się za traktowaniem świadectwa jako swoistego dokumentu urzędowego, z uwagi na podmiot upoważniony do jego wystawienia, tj. nie organ państwowy, ale wykwalifikowaną osobę fizyczną – tak np. M. Szydło, *Świadectwa charakterystyki energetycznej oraz ich rola przy dokonywaniu czynności prawnych mających za przedmiot budynki lub lokale*, „Rejent” 2009, nr 1, s. 65; podobnie M. Koralewski, M. Szymanek, *Stosowanie przepisów o rękopisach za wady do świadectw charakterystyki energetycznej nieruchomości*, „Nieruchomości” 2009, nr 7, s.10.

¹⁰ A. Respondek, A. Bojko, op. cit., s. 118.

Istotne znaczenie dla obowiązku posiadania świadectwa charakterystyki energetycznej ma chwila, w której powstaje obowiązek sporządzenia świadectwa. dyrektywa 2010/31/UE stanowi w tym względzie, iż obowiązek ten towarzyszy aktom sprzedaży lub wynajmu zarówno całych budynków, jak i ich modułów, np. lokalu, nie tylko tych które istnieją na rynku wtórnym, ale także nowopowstałych. Czynności te wymagają przedstawienia bądź przekazania świadectwa kupującemu lub najemcy. Szczegółowa regulacja odnosi się do budynków o znacznej powierzchni użytkowej, zajmowanych przez władze publiczne i często odwiedzanych przez ludność. Obowiązek sporządzenia świadectwa wobec tych obiektów istnieje zawsze i jest niezależny od rodzaju czynności, której są przedmiotem.

Wymogu wydania świadectwa charakterystyki energetycznej nie stosuje się, jeżeli świadectwo wydane zgodnie z dyrektywą 2002/91/WE albo zgodnie z dyrektywą 2010/31/UE dla tego budynku lub modułu budynku jest dostępne i aktualne.

2. Świadectwo energetyczne w regulacji krajowej

2.1. Przepisy ustawy Prawo budowlane

Dotychczasową, pierwszą regulacją prawną zastrzegającą obowiązek wydania lub udostępnienia świadectwa charakterystyki energetycznej budynków był art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane¹¹. Stanowił on wyraz transpozycji do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2002/91/WE, wprowadzonych przede wszystkim w drodze zmiany ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane¹².

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tekst jednolity: Dz.U. 2010 r. Nr 243, poz. 1623.

¹² Ustawa z dnia 19 września 2007 roku o zmianie ustawy Prawo budowlane, Dz.U. 2007 r. Nr 191, poz. 1373. Regulacje prawne dotyczące świadectwa charakterystyki energetycznej budynku zostały wprowadzone do polskiego ustawodawstwa 1 stycznia 2009 roku.

Zgodnie z jego treścią obowiązek posiadania świadectwa charakterystyki energetycznej obejmował przede wszystkim budynki oddawane do użytkowania. Z braku wyraźnej dyspozycji ustawowej obowiązek ten dotyczył wyłącznie budynków oddanych do użytkowania po 1 stycznia 2009 roku, tj. po wejściu w życie ustawy nowelizacyjnej¹³. Nadto zastrzegano, w przypadku umów przenoszących własność budynku, lokalu mieszkalnego oraz części budynku stanowiącej samodzielny całość techniczno-użytkową albo też w przypadku zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, obowiązek zbywcy przekazania nabywcy odpowiedniego świadectwa charakterystyki energetycznej. Obowiązek ten był niezależny od daty oddania wyżej wymienionych przedmiotów umowy do użytku, a więc dotyczył także obiektów oddanych do użytku przed wejściem w życie ustawy nowelizującej¹⁴. Jego istota sprowadzała się natomiast do aktów obrotu z udziałem już oddanych do użytku budynków. Powstanie stosunku najmu budynku, lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielny całość techniczno-użytkową obowiązywało wówczas wynajmującego jedynie do udostępnienia najemcy odpowiedniego świadectwa charakterystyki energetycznej.

Regulacja krajowa powtarzała za regulacją unijną datę ważności świadectwa charakterystyki energetycznej – wynoszącą 10 lat. Przy czym jednocześnie podkreślano w literaturze, iż przeprowadzenie we wskazanym czasie robót budowlanych zmieniających charakterystykę energetyczną budynku rodziło obowiązek sporządzenia nowego świadectwa charakterystyki energetycznej budynku¹⁵. Analogiczny był także katalog obiektów zwolnionych *ex lege* z obowiązku posiadania świadectwa energetycznego. Powtarzał on bowiem wszystkie kategorie obiektów wymieniane w dyrektywie 2002/91/WE¹⁶, które mogły podlegać zwolnieniu decyzją państw członkowskich.

¹³ M. Koralewski, M. Szymanek, op. cit., s. 9.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ B. Maludziński w: *Audyt energetyczny na potrzeby termomodernizacji oraz oceny energetycznej budynków*, t. II, red. A. Tabor, Kraków 2009, s. 192.

¹⁶ Z obowiązku posiadania świadectwa charakterystyki energetycznej ustawodawca zwolnił następujące budynki: podlegające ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; używane jako miejsca

Nadto obowiązek przekazania nabywcy świadectwa charakterystyki energetycznej nie występował przy przeniesieniu własności lokalu na podstawie umowy zawartej między osobą, której przysługiwało spółdzielcze prawo do lokalu a spółdzielnią mieszkaniową.

Ustawa wprowadzała także mechanizmy mające na celu zapewnienie prawdziwości danych zawartych w świadectwie energetycznym. Wśród nich należy wymienić szczególny reżim działalności osób uprawnionych do sporządzania świadectw oraz uznanie świadectwa energetycznego zawierającego nieprawdziwe informacje o wielkości energii za wadę fizyczną rzeczy w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Ostatni z mechanizmów umożliwiał uprawnionemu dochodzenie roszczeń z tytułu rękojmi przy sprzedaży nieruchomości¹⁷. Nadmienić przy tym należy, iż nie tylko nieprawidłowość sporządzenia świadectwa, ale również jego brak stanowić mógł wadę rzeczy sprzedanej. Zachodziło bowiem wówczas spełnienie jednej z przesłanek art. 556 Kodeksu cywilnego, tj. wydania rzeczy w stanie niezupełnym. Żadna z powyższych okoliczności nie wpływała jednak na bezwzględną nieważność czy bezskuteczność dokonanej czynności prawnej, jako że sankcje te nie zostały wyraźnie zastrzeżone w ustawie. W konsekwencji umowa sprzedaży nieruchomości, dla której przewidziano obowiązek wydania świadectwa, a następnie obowiązek ten nie został spełniony, była umową ważną i prawnie skuteczną, przy jednoczesnym przyznaniu roszczeń z tytułu rękojmi¹⁸.

Regulacje wprowadzone zmianą ustawy Prawo budowlane, co do zasady, nie przyczyniły się do upowszechnienia i rozpropagowania idei posiadania przez obiekty budowlane świadectw charaktery-

kultu i do działalności religijnej; przeznaczone do użytkowania w czasie nie dłuższym niż 2 lata; niemieszkalne służących gospodarce rolnej; przemysłowe i gospodarcze o zapotrzebowaniu na energię nie większym niż 50 kWh/m²/rok; mieszkalne przeznaczone do użytkowania nie dłużej niż 4 miesiące w roku oraz wolnostojące o powierzchni użytkowej poniżej 50 m².

¹⁷ T. Asman, Z. Niewiadomski w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 121.

¹⁸ M. Irzyk, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej na przykładzie świadectwa charakterystyki energetycznej budynków – istota i konsekwencje prawne*, w: *Problemy rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej*, red. M. Grabowska, M. Kludacz, Płock 2014, s. 66.

styki energetycznej. Pomimo imperatywnego charakteru określeń użytych w ustawie, tj. „dla budynku oddawanego do użytkowania [...] dokonuje się oceny charakterystyki energetycznej”, „zbywca przekazuje”, czy „wynajmujący udostępnia”, ustawy nie wzbogacono o przepisy traktujące o konsekwencjach niedopełnienia powyższych obowiązków. Skutki cywilnoprawne nieprzekazania świadectwa, przy wyraźnym milczeniu ustawodawcy, wyprowadzane były wyłącznie przez doktrynę z interpretacji zbliżonych stanów faktycznych. W szczególności brak było mechanizmów służącym nabywcy (najemcy) do przymuszenia zbywcy (wynajmującego) do spełnienia obowiązków w zakresie świadectwa energetycznego. Korzystanie z roszczeń wynikających z rękojmi za wady rzeczy, mogło odnosić swój skutek wyłącznie przy umowach sprzedaży, a i w tym przypadku nie należało to do czynności pewnych.

Nadto brak było postanowień w zakresie dopuszczalności zrzecania się roszczeń wynikających ze stanu nieprzekazania świadectwa energetycznego. Wobec powyższego częstą praktyką obrotu było umieszczenie w aktach notarialnych oświadczeń nabywców w zakresie świadomości niewydania świadectwa i jednoczesnego zrzeczenia się roszczeń wobec zbywcy przysługujących z powyższego tytułu. Opiszana praktyka była o tyle zrozumiała, gdyż rezygnacja z otrzymania świadectwa obniżała koszt nabycia nieruchomości. Przy tym warto wspomnieć, iż cena świadectwa energetycznego oscyluje wokół kwot 500–1,500 zł¹⁹, co przy kosztach zbycia nieruchomości stanowić może znaczny wydatek. Poza tym nabywcy niejednokrotnie przywiązują większą wagę do innych właściwości kupowanej nieruchomości (jak jej powierzchni, lokalizacji, roku budowy itp.), niż do samego wydanego dla niej świadectwa. Świadomość oszczędności energetycznej nie była w ówczesnym czasie priorytetem przy aktach wyboru nieruchomości. Czynniki powyższe sprawiły, iż skala przekazywanych czy udostępnianych świadectw nie była znaczna i dotyczyła w szczególności budynków nowopowstałych, oddanych do użytkowania po 1 stycznia 2009 roku.

¹⁹ J. Jacyszyn, *Czy potrzebne jest świadectwo energetyczne?*, „Rejent” 2008, nr 10, s. 160. Kwoty te zależne są od czynników takich, jak np. wiek obiektu czy jego powierzchnia.

2.2. Przepisy ustawy o charakterystyce energetycznej budynków

Wobec znikomej skuteczności rozwiązań przewidzianych w dyrektywie 2002/91/WE, a z nią w art. 5 ust. 3 Prawa budowlanego, w porządku unijnym podjęto prace nad przyjęciem nowej, bardziej efektywnej regulacji prawnej –dyrektywy 2010/31/UE. Efektem jej transpozycji do polskiego systemu prawnego było uchycenie postanowień traktujących o świadectwie energetycznym w ustawie budowlanej i stworzenie dla nich odrębnego aktu prawnego – ustawy o charakterystyce energetycznej budynków. Celem nowej dyrektywy, a z nią nowej ustawy było przede wszystkim upowszechnienie w praktyce obrotu wydawania świadectw energetycznych. Spodziewano się, iż czynnikiem decydującym o nabyciu nieruchomości zabudowanej będzie, obok ceny, m.in. niski koszt jej energetycznego utrzymania, który przekłada się bezpośrednio na zmniejszenie negatywnego oddziaływania obiektu na środowisko naturalne. Zakładano jednocześnie, że spadek popytu na obiekty z najwyższym zużyciem energetycznym, niejednokrotnie najtańszych, zmusi właścicieli do podjęcia działań ku ich modernizacji²⁰. Walorom energetycznym nadal przypisywano zatem istotną rolę przy zmniejszeniu zanieczyszczenia atmosferycznego surowcami energetycznymi²¹.

²⁰ Wprowadzenie świadectwa energetycznego w większości państw Unii Europejskiej, w tym w szczególności w Niemczech, doprowadziło w konsekwencji do sporego spadku cen nieruchomości niespełniających ekologicznych standardów. Przyczyniło się nadto do wzrostu świadomości społecznej na temat sposobów wykorzystania odnawialnych źródeł energii. J. Jacyszyn, op. cit., s. 161–162.

²¹ Art. 27 dyrektywy 2010/31/UE stanowi, iż „Wspólne podejście do certyfikacji energetycznej budynków oraz do przeglądów systemów ogrzewania i klimatyzacji, przeprowadzanych przez wykwalifikowanych lub akredytowanych ekspertów o niezależności gwarantowanej na podstawie obiektywnych kryteriów, przyczyni się do wyrównania reguł w zakresie wysiłków czynionych przez państwa członkowskie w celu oszczędności energii w sektorze budowlanym i wprowadzi przejrzystość dla przyszłych właścicieli lub użytkowników w zakresie charakterystyki energetycznej na wspólnotowym rynku nieruchomości”.

W nowej regulacji prawnej przepisem traktującym o okolicznościach, w których świadectwo energetyczne jest wymagane jest art. 11 ustawy. Zgodnie z jego treścią obowiązek wydania świadectwa obciąża właściciela lub zarządcę budynku lub części²² budynku, a także osobę, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu lub spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Powstaje on jedynie w przypadku zawarcia umowy sprzedaży lub zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Tymczasem obowiązek okazania świadectwa powstaje wyłącznie przy zawarciu umowy najmu²³.

Zestawiając wskazaną regulację z dotychczasowym brzmieniem art. 5 ustawy budowlanej, należy dostrzec, iż nowa ustawa zawęży katalog czynności, w wyniku których powstaje obowiązek wydania świadectwa energetycznego. Inaczej niż w dotychczas obowiązujących przepisach ustawy Prawo budowlane, przepisy ustawy o charakterystyce energetycznej budynków nie przewidują obowiązku sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej w przypadku oddawania budynku do użytkowania, to jest, gdy budynek zostanie wzniesiony przez samego właściciela na tzw. użytek własny. Świadectwo energetyczne sporządza się wyłącznie w celu przekazania go najemcy lub kupującemu, a więc przy okazji najmu lub sprzedaży budynku lub części budynku. Sformułowanie „sprzedaż” zastępuje bowiem dotychczasowe „przeniesienie własności”. Należy przy tym nadmienić, iż wobec jednoznacznego stanowiska literatury, jak

²² Art. 2 pkt 2 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków wskazuje, iż przez pojęcie „części budynku” należy rozumieć zespół pomieszczeń w budynku o jednakowym przeznaczeniu, przewidzianych do odrębnego użytkowania, w szczególności lokal mieszkalny lub lokal użytkowy w budynku.

²³ Przepis art. 3 ust. 2 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków wprowadza również obowiązek sporządzenia świadectwa dla budynków, w których całkowita powierzchnia użytkowa, powyżej 250 m², jest zajmowana przez organy wymiaru sprawiedliwości, prokuraturę oraz organy administracji publicznej i w których dokonywana jest obsługa interesantów. Powyższy obowiązek wiąże się z koniecznością zamieszczenia takiego świadectwa w wyrażnie widocznym miejscu, co ma na celu zapewnienie wzorcowej roli organów administracji publicznej, organów wymiaru sprawiedliwości oraz prokuratury w zakresie zapewnienia stosowania i promowania rozwiązań energooszczędnych w budynkach zajmowanych przez te organy.

i brzmienia przepisów ustawy, pod pojęciem sprzedaży należy rozumieć wyłącznie jedną z czynności, w wyniku których dojść może do przeniesienia własności nieruchomości²⁴. Przeniesienie własności, obejmujące prócz sprzedaży chociażby czynności, takie jak: darowizna, zamiana, dożywocie czy przeniesienie własności nowo wyodrębnionego lokalu, jest pojęciem bez wątpienia szerszym²⁵.

Choć w pozostałym zakresie sens przedstawionych postanowień uchylonego przepisu został utrzymany, zmienione nazewnictwo wywołało istotne wątpliwości interpretacyjne, w których na pierwszy plan wysuwane są sprzeczności wynikające z art. 11. Skoro bowiem ustawodawca w pierwszej kolejności nakłada na właściciela lub zarządcę obowiązek przekazania „nabywcy”, nie natomiast „kupującemu”, świadectwa energetycznego, konsekwentnie powinien posługiwać się pojęciem „przeniesienia własności” nie natomiast „sprzedaży”, jak to miało miejsce w dotychczasowej regulacji prawnej. Precyzyjnego nazewnictwa wymaga w szczególności zapewnienie realizacji zasady pewności obrotu prawnego oraz racjonalności ustawodawcy. Pomimo iż w literaturze przedmiotu wyrażane jest stanowisko o objęciu *de lege lata* obowiązkiem sporządzania świadectw budynków w szeroko pojętych czynnościach przeniesienia własności nieruchomości²⁶, stanowisko wyrażane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zdaje się prowadzić do zgoła odmiennych wniosków²⁷, wyprowadzanych zresztą z brzmienia samej dyrektywy 2010/31/UE. Z literalnego brzmienia owej dyrektywy, jak i jej poprzedniczki, wynika bowiem obowiązek sporządzenia świadectwa wyłącznie przy aktach sprzedaży, wynajmu lub budowy nowych obiektów wprowadzanych do obrotu prawnego. Rozszerzenie

²⁴ Zob. art. 155 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. Poz. 121 ze zm.

²⁵ Przeniesienie własności jest pojęciem konwencjonalnym, oznaczającym przejęcie własności z jednego podmiotu na drugi w drodze zawartej umowy, np. E. Drozd, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1974, s. 9.

²⁶ A. Respondek, A. Bojko, op. cit., s. 118.

²⁷ Informacje dostępne na stronie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w zakładce *Budownictwo* [online], http://www.mir.gov.pl/budownictwo/rynek_budowlany_i_teknika/efektywnosc_energetyczna_budynkow/Strony/start.aspx [dostęp: 27 kwietnia 2015 r.].

katalogu czynności wprowadzone dotychczas w prawie budowlanym odstępowało od katalogu zawartego w dyrektywie 2002/91/WE – stąd niezbędne było jego zawężenie. Zastanawiające jest przy tym, czy celem dyrektyw 2002/91/WE oraz 2010/31/UE było tak znaczne ograniczenia przypadków sporządzania świadectw, biorąc pod uwagę zamierzenia obu dyrektyw w upowszechnieniu ich występowania w obrocie.

Oprócz wątpliwości związanych z zakresem zastosowania regulacji art. 11, powstaje także pytanie o sens utrzymania obowiązku wydawania lub okazywania świadectw energetycznych wyłącznie dla zbywanych bądź wynajmowanych obiektów. Wydawanie świadectw wyłącznie przy czynnościach zbycia albo odpowiednio okazywanie świadectwa przy najmie, nie przyczyni się do pełnego upowszechnienia obowiązku sporządzenia i posiadania świadectw. Choć z przepisów dyrektywy nie wynika, by obowiązek wydania świadectwa rozciągnąć na inne przypadki, nie ulega wątpliwości, iż dla pełnej realizacji zamierzeń dyrektywy niezbędne byłoby zastrzeżenie obowiązku sporządzenia świadectwa dla każdej nieruchomości. Skoro bowiem w ustawie o charakterystyce energetycznej budynków określono wymóg okresowych kontroli efektywności energetycznej każdego budynku²⁸, kontrole te mogłyby bazować na już sporządzonym dla budynku świadectwie i w okresie jego ważności wskazywać na utrzymaną lub zmieniającą się energetykę budynku czy też oceniać stopień dostosowania się właściciela obiektu do zaleceń wskazanych w świadectwie.

Istotnym *novum* jest natomiast wprowadzenie środków mających na celu przymuszenie zbywcy lub wynajmującego do wypełnienia ciążącego na nich obowiązku w zakresie świadectwa energetycznego. W przypadku nie wywiązania się²⁹ z obowiązku nabywca albo najemca może, w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy przeniesienia własności czy umowy najmu, wezwać pisemnie zbywcę

²⁸ Art. 23 ustawy o charakterystyce energetycznej budynków.

²⁹ Wydaje się, iż mowa zarówno o przykładach niewykonania zobowiązania, jak i zwłoki – przy przekroczeniu terminu wydania lub okazania świadectwa. Co do rozróżnienia niewykonania zobowiązania i zwłoki Z. Zagrobelny w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2014, s. 946.

lub wynajmującego do wywiązania się z tego obowiązku w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia wezwania. Uprawnienie powyższe nie podlega zrzeczeniu się. Natomiast w przypadku, gdy świadectwo charakterystyki energetycznej albo jego kopia nie zostaną przekazane w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia wezwania, nabywca albo najemca może, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy w przypadku umowy najmu oraz 12 miesięcy w przypadku umowy sprzedaży albo zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, licząc od dnia zawarcia umowy, zlecić sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej na koszt zbywcy lub wynajmującego.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, iż wprowadzenie środków przymuszających przyczyni się do pełniejszej realizacji celów wyrażonych w dyrektywie 2010/31/UE. W szczególności wyrażane są postulaty wzbogacenia aktów notarialnych o klauzulę wzywającą nabywcę do przekazania świadectwa w przypadku niewypełnienia owego obowiązku przy akcie³⁰. Klauzule te mają na celu przyspieszenie i usprawnienie przebiegu czynności zmierzających do wydania świadectwa. Gwarantują także skuteczność i pewność doręczenia, od którego również rozpoczyna swój bieg termin 2 miesięcy na wydanie świadectwa. Obecność stron przy akcie, odczytanie jego treści, jak i wydanie wypisu aktu zapewniają nadto, że oświadczenie woli kupującego w przedmiocie świadectwa doszło do sprzedającego w taki sposób, że mógł on zapoznać się z jego treścią³¹.

Z drugiej jednak strony, brzmienie art. 11 ust. 2, 3 i 4 jest mylące, biorąc pod uwagę, iż ustawodawca zakaz zrzeczenia się ograniczył wyłącznie do uprawnienia wezwania zbywcy czy wynajmującego do przekazania lub okazania świadectwa. W praktyce więc pojawiają się poglądy o dopuszczalności zrzeczenia się uprawnienia,

³⁰ Skróć protokołu z 326 posiedzenia Rady Izby Notarialnej w Gdańsku, które odbyło się dnia 12 marca 2015 r., udostępniony dzięki uprzejmości notariusza w Toruniu – Marzenny Kamińskiej-Gbur. Wydaje się, iż nie ma przeszkód, by klauzule tego rodzaju zamieszczać w akcie jako postanowienia regulowane samoistną wolą stron.

³¹ Ziszczenie teorii doręczenia, a z nią skuteczności złożonego drugiej stronie oświadczenia woli, art. 61 k.c. zob. szerzej Z. Radwański w: *System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. II, Warszawa 2008, s. 16.

o którym mowa w ust. 3 art. 11. Przyjęcie powyższego założenia umożliwi zbywcom dalsze unikanie wypełnienia obowiązku w zakresie świadectw energetycznych. *De facto* istnieje ryzyko kontynuowania praktyki wzbogacania aktów notarialnych o zmodyfikowaną klauzulę zrzeczenia się już nie roszczeń wynikających z nieprzekazania świadectwa (jak dotychczas), a uprawnienia do zlecenia sporządzenia świadectwa na koszt zbywcy. Do takiej interpretacji prowadzą także sformułowania użyte w art. 11, wyrażające brak obligatoryjnego charakteru wezwania zbywcy do wydania świadectwa, jak i zlecenia sporządzenia świadectwa. Ustawodawca zastrzega bowiem, że nabywca „może” wezwać zbywcę, ale też w dalszej kolejności „może” zlecić sporządzenie świadectwa na koszt zbywcy. Użycie tego rodzaju wyrazów przeczy istocie zastrzeżenia braku dopuszczalności zrzeczenia się uprawnienia dotyczącego wezwania oraz otwiera drogę do zrzeczenia się uprawnienia zlecenia sporządzenia świadectwa. Skoro bowiem zbywca „może” zlecić jego sporządzenie, sam decyduje, czy z powyższego prawa skorzysta, czy też nie.

Brak precyzji ustawodawcy w ukształtowaniu brzmienia przepisu osłabia bez wątpienia realizację celu transpozycji do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2010/31/UE. Miała ona bowiem wprowadzać skuteczniejsze środki upowszechniające obowiązek wydawania czy okazywania świadectw. W szczególności, zgodnie z jej art. 12 „Państwa członkowskie zapewniają wydawanie świadectw charakterystyki energetycznej” oraz „Państwa członkowskie wymagają, aby przy okazji wznoszenia, sprzedaży lub wynajmu budynków lub modułów budynków świadectwo charakterystyki energetycznej lub jego kopię przedstawiano ewentualnemu nowemu najemcy lub kupującemu i przekazywano ją kupującemu lub nowemu najemcy”. Trudno przyjąć, iż tak nieprecyzyjne i wzajemnie sprzeczne sformułowanie art. 11 polskiej ustawy wprowadza wymóg wydania świadectwa. Dyrektywa nadto nie przewiduje sytuacji, w których nabywca (wynajmujący) może zrezygnować z dochodzenia wydania (okazania) świadectwa³². Słusznie zaznacza się więc w literaturze, że *de lege ferenda* określenie „może” powinno w polskiej ustawie,

³² Uprawnia wyłącznie Państwa członkowskie do wskazania kategorii obiektów zwolnionych z posiadania świadectwa energetycznego.

w obu przypadkach, zostać zastąpione wyrazami imperatywnymi, takimi jak „wzywa” oraz „zleca”. Nadto zakaz zrzeczenia się powinien obejmować także sytuację z ust. 3³³. Do chwili dokonania zmian w brzmieniu regulacji, nie wydaje się słuszne zapatrywanie o dopuszczalności zrzeczenia się uprawnienia z ust. 3. Pomimo wyniku wykładni gramatycznej przepisu, zezwalającej na owe zrzeczenie, już wynik wykładni celowościowej oraz systemowej zdają się powyższemu przeczyć.

Ustawa nie zawiera także przepisu traktującego świadectwo energetyczne, zawierające nieprawdziwe informacje o wielkości energii, za wadę fizyczną rzeczy w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Wydaje się przy tym, iż milczenia ustawodawcy nie należy traktować jako zakazu stosowania przepisów o wadach, przy spełnieniu przesłanek ich zastosowania. Poza tym ustawa o charakterystyce energetycznej, podobnie jak dotychczasowa regulacja prawna, milczy w przedmiocie wpływu nieprzekazania czy nieokazania świadectwa na ważność dokonanej czynności prawnej. Słusznym jest przy tym stwierdzenie, że skoro ustawodawca dopuszcza możliwość wydania lub okazania świadectwa po akcie dokumentującym czynność, ów wydanie lub okazanie nie wpływa na ważność czynności. Wydanie bądź okazanie świadectwa leży bowiem poza czynnością prawną sprzedaży lub najmu³⁴. Konsekwencją niedopełnienia tych obowiązków może być przy tym odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania³⁵.

³³ A. Respondek, A. Bojko, op. cit., s. 118–119.

³⁴ M. Szydło, op. cit., s. 66. Jak trafnie wskazuje autor, sprzedaż i najem należą do czynności konsensualnych. Stąd do ich dokonania dochodzi już z chwilą złożenia przez strony zgodnych oświadczeń woli, bez konieczności podejmowania w tej mierze dodatkowych czynności, np. wydania czy okazania świadectwa. Wydanie lub okazanie świadectwa to wyłącznie skutek dokonanej czynności, wynikający z ustawy oraz możliwy do doprecyzowania przez strony samej umowy. W przypadku umów sprzedaży obowiązek wydania świadectwa, zdaniem autora, można łączyć z obowiązkiem wynikającym z art. 546 k.c.

³⁵ Ibidem, s. 69. Analogiczną sankcję przyjmuje się w literaturze w przypadku naruszenia przez sprzedającego obowiązku wynikającego z art. 546 k.c., tak np. J. Jezioro, Z. Banaszczyk w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 938. Nie wyklucza się także odpowiedzialności delikto-

3. Uwagi końcowe

Z przedstawionych wyżej uwag wynika, iż racjonalną oraz odpowiadającą celowi wyrażonemu w dyrektywie 2010/31/UE, jest potrzeba dokonania nowelizacji ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, w zakresie odpowiadającym konieczności upowszechnienia sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków. Bezwzględny obowiązek w tym przedmiocie, wynikający z postanowień dyrektywy 2010/31/UE nie został odzwierciedlony w przepisach krajowych. Regulacje krajowe zdają się ograniczać założenia unijne. W dalszym ciągu pozostawiają otwartą furtkę ku rozważeniu sposobów uniknięcia sporządzenia i wydania czy okazania świadectwa. Wywołują przy tym wątpliwości w praktyce stosowania prawa. W szczególności notariusze nie mają pewności, czy obowiązek wydania świadectwa energetycznego występuje wyłącznie przy sprzedaży, czy nabywca może wyrazić wolę zrzeczenia się uprawnienia zlecenia świadectwa na koszt zbywcy oraz jak ma wyglądać pouczenie w przedmiocie świadectwa energetycznego umieszczone w treści aktu. Istniejący stan niepewności prawnej obniża prestiż prawa, jego wiarygodność i zaufanie do instytucji prawnych, a także osób stosujących prawo. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż rolę praktyków, w tym notariuszy, nie jest poprawianie błędów czy niedomówień ustawodawcy, najrozsądniejszym wydaje się ustne (przy jednoczesnej wzmiance o powyższym w akcie) bądź pisemne pouczenie stron umowy o pełnej treści art. 11 ustawy³⁶. Dalsze czynności związane z dochodzeniem świadectwa zależne będą wyłącznie od woli nabywcy. Notariusz uniknie jednocześnie ryzyka błędnej wykładni art. 11, która, przy braku oficjalnego stanowiska twórców ustawy, jest nietrudna do popełnienia.

wej, tak np. Z. Banaszczyk w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. II, Warszawa 2004, s. 35.

³⁶ W przypadku przekazania świadectwa energetycznego przy dokonywanej czynności niezbędne będzie odnotowanie powyższego faktu w treści aktu oraz załączenie świadectwa.

STRESZCZENIE

Ustawa o charakterystyce energetycznej budynków – majsterszytk czy bubel ustawodawczy?

Celem niniejszego artykułu jest ocena rozwiązań dotyczących praktyki sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej przyjętych w ustawie z dnia 3 marca 2015 roku o charakterystyce energetycznej budynków. Autorka w pierwszej kolejności nakreśla kierunki polityki energetycznej Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony środowiska atmosferycznego, a także poddaje pod rozwagę istotę wprowadzenia w porządku państw unijnych obowiązku sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków. W dalszej części pracy zestawieniu podlegają regulacje unijne traktujące o obowiązku sporządzania świadectwa energetycznego oraz implementujące je regulacje krajowe. Autorka dokonuje oceny stopnia realizacji założeń energetycznych Unii Europejskiej, krytycznie odnosząc się do nieścisłości i wątpliwości wynikających z ustawy o charakterystyce energetycznej budynków. Na kanwie rozważań zostają sformułowane uwagi w przedmiocie nowelizacji ustawy na potrzeby zwiększenia efektywności energetycznej kraju oraz pewności prawa.

Słowa kluczowe: świadectwo charakterystyki energetycznej budynków; charakterystyka energetyczna; polityka energetyczna

SUMMARY

The Law on Energy Performance of Buildings – a masterpiece of legislative or reject?

The aim of this article is to evaluate the solutions for the practice of preparing the energy performance certificates of buildings, adopted in the Act of 3 March 2015 on the energy performance of buildings. The author first outlines the directions of the energy policy of the European Union's energy security and environmental protection atmospheric, as well calls attention to the importance of enforcement of the order of EU countries, the obligation to prepare energy performance certificates for buildings. In the following part of the statement there are compiled EU regulations dealing with the obligation to prepare energy certificates and national regulations implementing them. The author assesses the degree of achievement of the European Union's energy objectives, critically referring to inconsistencies

and doubts resulting from the Act on Energy Performance of Buildings. On the basis of considerations they are formulated observations on the amendment to the Act on the need to increase the country's energy efficiency and legal certainty.

Keywords: energy performance certificate of buildings; energy performance; energy policy

BIBLIOGRAFIA

- Asman T., Niewiadomski Z. w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Niewiadomski Z., Warszawa 2013.
- Banaszczyk Z. w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Pietrzykowski K., t. II, Warszawa 2004.
- Drozd E., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1974.
- Irzyk M., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej na przykładzie świadectwa charakterystyki energetycznej budynków – istota i konsekwencje prawne*, w: *Problemy rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej*, red. Grabowska M., Kludacz M., Płock 2014.
- Jacyszyn J., *Czy potrzebne jest świadectwo energetyczne?*, „Rejent” 2008, nr 10.
- J. Jezioro w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006.
- Koralewski M., Szymanek M., *Stosowanie przepisów o rękojmi za wady do świadectw charakterystyki energetycznej nieruchomości*, „Nieruchomości” 2009, nr 7.
- Maludziński B. w: *Audyt energetyczny na potrzeby termomodernizacji oraz oceny energetycznej budynków*, red. A. Tabor, t. II, Kraków 2009.
- Radwański Z. w: *System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. II, Warszawa 2008.
- Respondek A., Bojko A., *Czy zmiana przepisów o świadectwach charakterystyki energetycznej budynków przyniesie oszczędności w surowcach energetycznych?*, „Rejent” 2015, nr 1.
- Szydło M., *Świadectwa charakterystyki energetycznej oraz ich rola przy dokonywaniu czynności prawnych mających za przedmiot budynki lub lokale*, „Rejent” 2009, nr 1.