

Adam Hernas *

Nr ORCID [0000-0002-0519-6546](https://orcid.org/0000-0002-0519-6546)

„Energia i Budynek” 2010, nr 6(37)

Świadectwa charakterystyki energetycznej w Polsce – kilka uwag / Energy Performance Certificates in Poland – Some Observations

Abstrakt: Artykuł odnosi się do braku konsekwencji polskiego ustawodawcy, który nie wprowadził do ustawy Prawo budowlane żadnych sankcji za brak posiadania świadectwa energetycznego. Podkreślono w nim to, że cele dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, dotyczące zagwarantowania przez każdy kraj UE przygotowania świadectwa charakterystyki energetycznej w postępowaniu związanym z wznoszeniem, wynajmem i zbyciem nieruchomości zostały wyraźnie określone zarówno w preambule, jak i w samych przepisach tego unijnego aktu prawnego. W przypadku polskich rozwiązań prawnych wystarczyło zastosować wykładnię rozszerzającą i uwzględniając cele dyrektywy postanowić, iż w kwestii obowiązku posiadania świadectw charakterystyki energetycznej te same zasady należy stosować do budynków zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym.

Słowa kluczowe: dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, świadectwo charakterystyki energetycznej, Prawo budowlane, rynek nieruchomości, wynajem i zbycie nieruchomości.

Abstract: The article addresses the inconsequence of the Polish legislator, who didn't introduce any sanctions into the Construction Law Act for the absence of an energy performance certificate. It highlights that the objectives of the Energy Performance of Buildings Directive – specifically the requirement for every EU country to the preparation of an energy performance certificate during the building proceeds, rental, and sale of real estate - are clearly defined in the preamble and the provisions of this EU legal act. Regarding Polish legal solutions, it would have sufficed to apply an expansive interpretation and, taking into account the Directive's objectives to decide that the same rules concerning the obligation of possess the energy performance certificates should apply to buildings on both real estate markets – the primary and secondary.

Keywords: Energy Performance of Buildings Directive, energy performance certificate, Construction Law, real estate market, rental and sale of real estate.

* Magister Adam Hernas – Doktorant III roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Audytor i Certyfikator Energetyczny, Członek Zrzeszenia Audytorów Energetycznych.

Wstęp

Instytucja świadectw charakterystyki energetycznej została wprowadzona do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2009 roku. Wtedy to weszła w życie ustawa z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane [1]. W ten sposób przepisy znowelizowanej ustawy wdrożyły z kolei postanowienia dyrektywy EPBD [2], promującej poprawianie charakterystyki energetycznej budynków w Państwach Członkowskich UE. Już w niedługim czasie okazało się jednak, iż interpretacja niektórych norm ustawowych prawa budowlanego [1] zaczęła znacznie odbiegać od intencji samego prawodawcy. Przykładem potwierdzającym taką opinię jest zastosowana zarówno przez naczelne organy administracyjne, jak i przez niektóre środowiska prawnicze wykładnia art. 5 ust. 3 prawa budowlanego [1], zgodnie z którym dla każdego budynku oddawanego do użytkowania oraz budynku podlegającego zbyciu lub wynajmowi powinna być ustalona, w formie świadectwa charakterystyki energetycznej, jego charakterystyka energetyczna. Punktem spornym dla ekspertów z zakresu materialnego prawa administracyjnego stała się interpretacja użytego w przepisie słowa „powinien”. W wyniku podjętej polemiki przeważała opinia, iż słowo „powinien” nie znaczy w tym wypadku „musi”, zatem posiadanie świadectwa charakterystyki energetycznej w rozumieniu art. 5 ust. 3 Prawa budowlanego jest wymagane jedynie w odniesieniu do budynków nowych, przekazywanych do użytkowania, nie dotyczy natomiast budynków i lokali poddawanych najmowi lub zbyciu. Podobną interpretację zastosowano w przypadku art. 63a znowelizowanej ustawy [1], zgodnie z którym nabywcy budynku lub lokalu powinno być udostępnione świadectwo charakterystyki energetycznej budynku lub świadectwo charakterystyki energetycznej lokalu, jeżeli przepisy ustawy wymagają dla tego budynku lub lokalu ustalenia jego charakterystyki energetycznej.

Okazało się także, że sama ustawa z dnia 19 września 2007 r. [1] jest dość nieprecyzyjna, gdyż nie wprowadza żadnych sankcji za brak posiadania świadectwa energetycznego, np. w postaci nieważności czynności prawnej. Jak zauważa Arkadiusz Jaraszek w jednym ze swoich artykułów, Ministerstwo Infrastruktury przygotowywało co prawda nowelizację, która zakazywała notariuszowi sporządzenia aktu notarialnego bez świadectwa energetycznego, jednak się z niej wycofało. Taka sankcja była przewidziana w nowelizacji kodeksu cywilnego, którą opracowywano łącznie ze zmianą prawa budowlanego. Nie została ona jednak przyjęta. Ostatecznie ministerstwo wyszło z założenia, że posiadanie certyfikatu energetycznego jest w interesie kupującego. Jeżeli jest mu niepotrzebne, to trudno zmuszać sprzedawcę do jego przedstawienia [3]. Konsekwencją przyjętej wykładni art. 5 ust. 3 i art. 63a prawa budowlanego było ukazanie się na oficjalnej stronie internetowej

Ministerstwa Infrastruktury informacji, iż brak świadectwa nie uniemożliwia dokonania transakcji (sprzedaży nieruchomości) i nie stanowi formalnej przeszkody w jej zawarciu. Oznacza to, że chociaż od 1 stycznia 2009 r. każdy sprzedawany dom, czy mieszkanie na rynku wtórnym powinno posiadać świadectwo charakterystyki energetycznej, jego brak nie powoduje jednak nieważności transakcji dokonywanych w kancelariach notarialnych.

Stanowisko notariuszy

Głos w tej sprawie zabrali również notariusze. Na początku 2009 roku oficjalne stanowisko przedstawiła Krajowa Rada Notarialna, która w wydanym komunikacie jednoznacznie stwierdziła, że brak świadectwa nie może być przeszkodą w zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości. W uzasadnieniu Prezes Krajowej Rady Notarialnej wyjaśnił, „iż przepisy znowelizowanego prawa budowlanego nie określają żadnych dodatkowych obowiązków notariusza przy sporządzaniu umów (...). Nie zawierają też żadnych sankcji za brak świadectwa charakterystyki energetycznej przy zawieraniu umów zbycia, których przedmiotem są budynki lub lokale. W szczególności przepisy nie uzależniają możliwości sporządzania aktu notarialnego obejmującego umowę zbycia nieruchomości (budynku lub lokalu) od udostępnienia nabywcy świadectwa charakterystyki energetycznej, o którym mowa w art.63a prawa budowlanego” [4]. Zastosowana przez środowisko notariuszy maksyma *volenti non fit iniura* oznaczała w praktyce sytuację, iż w przypadku, gdy nabywca zażądał przedstawienia mu świadectwa mieszkania, to zbywca miał taki obowiązek i bez jego spełnienia nie mógł tego mieszkania sprzedać. Jeżeli jednak nabywca takiego żądania nie zgłosił, to sprzedaż mieszkania była możliwa także bez świadectwa.

Państwo prawne a pewność prawa

W tym miejscu pozwolę sobie na pierwszą uwagę. Zgodnie z art. 2 Konstytucji [5] Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Konstrukcja państwa prawnego (praworządnego) pojawiła się w Europie już w pierwszej połowie XIX wieku. Zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i administracyjnego uważa się, że w państwie prawnym organy władzy działają zgodnie z prawem i na podstawie prawa. Państwo prawne to takie, w którym rządzi prawo, a więc są wyraźnie określone akty normatywne o hierarchicznej konstrukcji, co oznacza, że wszystkie akty niższego rzędu są zgodne z ustawami, a te z kolei z konstytucją [6]. Dariusz Górecki w jednym ze swoich opracowań zauważa ponadto, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku Trybunał Konstytucyjny wy dobył z klauzuli demokratycznego

państwa prawnego przede wszystkim tzw. zasady przyzwoitej legislacji, wśród których wskazuje zakaz działania prawa wstecz, nakaz zachowania odpowiedniego *ratio legis*, nakaz poszanowania interesów w toku, zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego, nakaz ochrony praw słusznie nabytych i nakaz określoności przepisów prawa [7].

Emanacją zasady państwa prawnego jest konstytucyjna zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Jak podnosi Tomasz Spyra, pewność prawa rozumiana jest jako postulat pełnej jawności prawa, która umożliwia adresatom przewidzenie swojej sytuacji prawnej i dostosowanie postępowania do wymogów prawa. Rozumiana jest jako porządek, wytworzony istnieniem rozpoznawalnych dla każdego reguł. Uzasadnieniem tak rozumianego postulatu są następnie podstawowe założenia dotyczące funkcji prawa, a przede wszystkim założenie prawa jako systemu sterowania ludzkimi zachowaniami. W opinii autora realizacja tej funkcji nie jest jednak możliwa, gdy prawo nie jest zrozumiałe dla ludzi i nie ma szansy stać się częścią ich świadomości [6].

Wymóg określoności prawa i wymóg ochrony zaufania stosujących prawo

Z punktu widzenia niniejszego szkicu szczególne znaczenie ma wyróżnienie za T. Spyra wymogów odnoszących się zarówno do ustawodawcy, jak i do stosującego prawo. W pierwszym przypadku podstawowe znaczenie ma więc wymóg określoności prawa, rozumiany jako nakaz skierowany do prawodawcy i zobowiązujący go do tworzenia norm jasnych i zrozumiałych dla adresata, tak aby każdy mógł się zapoznać z ich treścią i dostosować do nich swoje postępowanie. Drugi przypadek dotyczy wymogu ochrony zaufania stosujących prawo, przy czym w prawie publicznym będzie chodziło o ochronę zaufania obywatela do stanu prawnego tworzonego działaniami państwa. Choć w literaturze niemieckiej podkreśla się trudności w definiowaniu pojęcia „ochrona zaufania” i treści odnoszącej się do niej zasady, to jednak zdaniem autora najogólniej można powiedzieć, że będzie tu chodziło o zakaz naruszania usprawiedliwionych przewidywań podmiotu prawnego co do swojej sytuacji prawnej [6].

Będąc przy tym temacie, nie sposób nie poruszyć zagadnienia trzech przesłanek ochrony zaufania, które w opinii niektórych autorów odgrywają podstawową rolę w ustaleniu treści zasady ochrony zaufania:

- Przesłanka pierwsza – istnienie tzw. podstawy zaufania, czyli działanie organu państwowego (ustawodawcy, organu administracji lub sądu), tworzące stan zaufania u obywatela.

- Przesłanka druga – istnienie zaufania. Obywatel musi rzeczywiście przewidywać określony stan lub sytuację. Jeżeli podstawą zaufania jest wadliwy akt, wymagana jest ponadto dobra wiara, tzn. nieznanie wadliwości.
- Przesłanka trzecia – konieczność czynnego potwierdzenia zaufania. Chodzi o to, aby obywatel dał wyraz swemu zaufaniu, czyniąc je podstawą zachowania. Innymi słowy na ochronę zasługuje jedynie takie zaufanie, które stało się podstawą określonych czynności i dyspozycji obywatela [6].

„Powinien” znaczy „musi”

W świetle powyższych założeń pragnę podkreślić, iż w kontekście celu wprowadzenia do obrotu instytucji świadectw charakterystyki energetycznej, zastosowana wykładnia art. 5 ust. 3 i art. 63a prawa budowlanego [1] jest nie do przyjęcia. Szczególnie pod wątpliwość poddaję interpretację czasownika „powinien”, należącego do grupy najważniejszych czasowników występujących w tekstach prawnych. Zdaniem Macieja Zielińskiego nie ulega ponadto wątpliwości, że słowo „powinien” jest zwrotem nad wyraz wieloznacznym i ma co najmniej pięć podstawowych znaczeń:

- prognostyczne,
- ocenne,
- normatywne,
- doradcze,
- opisowe [8].

Nie wdając się zbyt w analizę poszczególnych znaczeń tego zwrotu, dalszej analizie poddaję jego znaczenie w ujęciu normatywnym. Tak więc idąc za opracowaniem M. Zielińskiego wyrażenie, w którym użyto zwrotu „powinien” w sensie normatywnym, jest równoznaczne z wyrażeniem, przez które w sposób bezpośredni coś się komuś nakazuje (zakazuje). Zatem w każdym przypadku, w którym zwrot „powinien” zawarty jest w przepisie prawnym jako funktor główny – użyty jest on w sensie normatywnym, a więc jako operator nakazu. Zdaniem autora, wśród wyrażen, w których zwrot ten jest tak właśnie użyty, da się wyróżnić trzy różne typy:

- a) do pierwszego należą te wyrażenia, w których zwrotu powinnościowego użyto bezosobowo, np. art. 353 §1 k.p.k.: „Pomiędzy doręczeniem zawiadomienia, a terminem rozprawy powinno upłynąć co najmniej 7 dni”;

- b) do drugiego należą wyrażenia, w których powyższego zwrotu użyto w odniesieniu do rzeczy lub stanów rzeczy, co może być związane również z użyciem strony biernej, np. art. 2 zd.1 k.r.i o. w pierwotnym brzmieniu: „Małżeństwo powinno być zawarte przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego miejsca zamieszkania jednej ze stron”;
- c) trzecią grupę stanowią te wyrażenia, w których słowo „powinien” odnosi się do osób, np. art. 183 §1 zd.1 k.c.: „Kto znalazł rzecz zgubną, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym osobę uprawniona do odbioru rzeczy” [8].

W kontekście zastosowanej klasyfikacji użycie słowa „powinien” w art. 5 ust. 3 i art. 63a prawa budowlanego [1] należy rozpatrywać w kategoriach drugiego oraz trzeciego typu wyrażen. W sensie normatywnym jest ono zatem równoznaczne z wyrażeniem, przez które w sposób bezpośredni coś się komuś nakazuje (zakazuje) [8]. Tak więc przedmiotowy przepis art. 5 ust. 3 należy interpretować w taki oto sposób: „Dla każdego budynku oddawanego do użytkowania oraz budynku podlegającego zbyciu lub wynajmowi nakazuje się ustalić, w formie świadectwa charakterystyki energetycznej, jego charakterystykę energetyczną”. Z kolei art. 63a tego samego aktu konsekwentnie powinien być interpretowany następująco: „Nabywcy (najemcy) budynku lub lokalu nakazuje się udostępnić świadectwo charakterystyki energetycznej budynku lub świadectwo charakterystyki energetycznej lokalu”. Za przykład potwierdzający prawidłową interpretację w aktach prawnych przepisu zawierającego zwrot „powinien” może tu posłużyć wykładnia przepisu §11 ust. 2 pkt. 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego [9]. Zgodnie z tym przepisem projekt budowlany powinien zawierać charakterystykę energetyczną obiektu budowlanego, opracowaną zgodnie z przepisami dotyczącymi metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno – użytkową. Należy w tym miejscu zgodzić się z opinią Jerzego Żurawskiego, który w jednej ze swoich publikacji zauważa, że w tym wypadku słowo „powinien” bez cienia wątpliwości oznacza, że budynek musi mieć charakterystykę energetyczną. Jeśli tego opracowania nie będzie w projekcie, konieczne będzie dokonanie uzupełnień lub decyzja o pozwoleniu na budowę będzie negatywna [10].

W tym miejscu należy zadać sobie pytanie, dlaczego w jednym akcie prawnym została zastosowana prawidłowa interpretacja zwrotu „powinien”, w drugim zaś nie? Wydaje się, że odpowiedzi na tak postawione pytanie należy szukać zarówno na etapie prac nowelizacyjnych, jak również w braku zrozumienia przez organy stosujące prawo w Polsce

podstawowego celu dyrektywy EPBD [2], jakim jest promowanie poprawiania efektywności energetycznej budynków w Państwach Członkowskich UE. Jakkolwiek ustawa z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane doczekała się już kolejnej nowelizacji [11] i zmienił się sposób podejścia do obowiązku posiadania świadectwa charakterystyki energetycznej budynków i lokali poddawanych najmowi lub zbyciu, to jednak podstawowy cel dyrektywy EPBD nie został wciąż osiągnięty i nadal nie występuje przymus posiadania tych dokumentów w przypadku sprzedaży, czy najmu budynków istniejących. Jak zauważono w preambule tego aktu prawnego UE, sektor mieszkaniowy i usługowy, którego główną część stanowią budynki (w domyśle zarówno użytkowane, jak i oddawane do użytkowania), obejmuje ponad 40% końcowego zużycia energii w Państwach Członkowskich i zużycie to rośnie. Dlatego potrzebne są działania wprowadzające do obrotu środki służące poprawie charakterystyki energetycznej obiektów budowlanych tak, aby wymagana dla nich ilość potrzebnej energii była na niskim poziomie [2]. Takim środkiem obligatoryjnie wprowadzonym z dniem 4 stycznia 2006 roku w krajach członkowskich UE jest na mocy dyrektywy EPBD instytucja świadectw charakterystyki energetycznej. Jednak jak pokazuje praktyka, w przypadku Polski nie zagwarantowano przyszłym właścicielom i użytkownikom pewności rozwiązań w zakresie budownictwa energooszczędnego na wspólnotowym rynku nieruchomości [2].

Zygmunt Ziemiński podnosi, iż prawidłowa wykładnia i stosowanie prawa wymaga odwołania się do odpowiedniego, wyraźnie sformułowanego zespołu ocen. Z tego właśnie punktu widzenia istotnym może być odwołanie się do istniejącej preambuły aktu prawnego, która to służyć może za podstawę do argumentowania, że takie właśnie, a nie inne założenia ocenne mają być brane, jako przesłanki dla prawdziwej egzegezy przepisów ustawy [12]. Choć w omawianym przez autora przypadku chodzi o ustawę, to w mojej opinii z takim samym powodzeniem można mówić także o preambule dyrektywy. Z. Ziemiński zauważa, że jakkolwiek preambuła nie zawiera wprawdzie sformułowań o charakterze bezpośrednio normatywnym i w wielu opracowaniach poddaje się pod wątpliwość wynikające z niej konsekwencje prawne, to jednak zawsze wskazuje ona cele, którym ma służyć wydanie danego aktu prawnego [12]. W takiej sytuacji znaczenie decydujące ma nie brzmienie słowne aktu prawnego, lecz zawarte w niej dążenie do celu, nie *verbum legis*, lecz *vis ac potestas*, określana przez *ratio legis* [13]. Uwzględnienie tekstu preambuły może być zatem pomocne przy rozwiązywaniu wątpliwości interpretacyjnych [14].

Zakończenie

Z analizy dotychczasowych rozważań można wywnioskować, iż cele dyrektywy EPBD [2] w kwestii zagwarantowania przez każdy kraj UE przygotowania świadectwa charakterystyki energetycznej w postępowaniu związanym z wznoszeniem, wynajmem i zbyciem nieruchomości zostały wyraźnie określone zarówno w preambule, jak i w samych przepisach tego aktu prawnego UE. W przypadku polskich rozwiązań prawnych wystarczyło zatem zastosować wykładnię rozszerzającą i uwzględniając cele dyrektywy EPBD wnioskować, iż w kwestii obowiązku posiadania świadectw charakterystyki energetycznej te same zasady należy stosować zarówno na rynku pierwotnym (budynki nowe), jak i rynku wtórnym (budynki już istniejące i wprowadzone do obrotu). Mając jednak na uwadze dotychczasowe regulacje w tej materii na polskim rynku nieruchomości pozostaje jedynie nadzieja, że kolejna transpozycja przyjętej w maju 2010 dyrektywy EPDB [15] przyniesie w Polsce oczekiwane zmiany i właściwą interpretację intencji prawodawcy. W przeciwnym razie trzeba się będzie liczyć z poważnymi konsekwencjami, skutkującymi nałożeniem na Polskę kar finansowych za błędne rozumienie polityki Unii promującej zwiększenie efektywności energetycznej miast i regionów UE między innymi poprzez poprawianie efektywności energetycznej znajdujących się tam budynków.

Bibliografia:

1. Ustawa z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1373).
2. Dyrektywa 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz. Urz. UE L 1 z 4 stycznia 2003r., s. 65–71.
3. Jaraszek A.: *Będzie można sprzedać lokal bez certyfikatu*, artykuł z dnia 16 września 2008r.; Gazeta Prawna.
4. Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie niektórych przepisów znowelizowanej ustawy – Prawo budowlane w zakresie „świadectw charakterystyki energetycznej”; www.krn.org.pl/
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r. Nr.78, poz.483).
6. Spyra T.: *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Zakamycze 2006.
7. Górecki D.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.

8. Zieliński M.: *Wykładnia prawa, zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2008 r. Nr 201, poz. 1239 ze zm.).
10. Żurawski J.: *Certyfikacja w Polsce, czyli trudności w interpretacji niespójnych przepisów*, [w:] *Energooszczędność w budownictwie*, cz.13; www.cieplej.pl/
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1279).
12. Wronkowska S. (red.): *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, Łódź 2007.
13. Reichel H.: *Gesetz und Richterspruch. Zur Orientierung über Rechtsquellen und Rechtsanwendung lehre der Gegenwart*, Zurich 1915.
14. Nowacki J., Tobor Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2002.
15. Dyrektywa 2010/31/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 153 z 18 czerwca 2010 r., s. 13-35.