

Adam Hernas*

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

„Energia i Budynek” 2011, nr 12(55)

Świadectwo energetyczne w postępowaniu administracyjnym / Energy Performance Certificate in Administrative Proceedings

Abstrakt: Artykuł ten jest jednym z trzech, odnoszących się do charakteru prawnego świadectwa energetycznego. Wyeksponowano w nim rolę certyfikatu energetycznego w procesie budowlanym i podkreślono doniosły charakter publiczno – prawny tego rodzaju dokumentów. Wyjaśniono, że jako instytucja materialnego prawa administracyjnego świadectwo charakterystyki energetycznej stanowi istotny element wspólnotowej polityki ochrony środowiska i bezpieczeństwa energetycznego. Nawiązując do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, przeprowadzono wywód pod kątem znaczenia świadectwa energetycznego w kontekście jego mocy dowodowej w postępowaniu administracyjnym oraz odpowiedziano na pytanie, czy taki certyfikat jest dokumentem urzędowym, prywatnym czy może jednak powinien być zaliczany do grupy „swoistych dokumentów Prawa budowlanego”.

Słowa kluczowe: świadectwo energetyczne, postępowanie administracyjne, moc dowodowa dokumentu, Prawo budowlane, proces budowlany, swoisty dokument.

Abstract: The article is one of three addressing the legal nature of the energy performance certificate. It highlights the role of the energy certificate in the construction process and emphasizes the significant public-law character of such documents. It explains that, as an instrument of substantive administrative law, the energy performance certificate constitutes a vital element of the Community’s environmental protection and energy security policies. Referring to the provisions of the Code of Administrative Procedure, the article analyzes the significance of the energy certificate in terms of its evidentiary value in administrative proceedings and answers the question of whether such a certificate constitutes an official document, a private document, or perhaps a document belonging to the category of "specific type of documents of Construction Law".

Keywords: energy performance certificate, administrative proceedings, evidentiary value of a document, Construction Law, construction process, specific type of document.

*Adam Hernas – doktor nauk prawnych, Audytor i Certyfikator Energetyczny, Członek Zrzeszenia Audytorów Energetycznych.

Wstęp

W jednym z dotychczasowych artykułów poświęconych instytucji świadectw charakterystyki energetycznej w Polsce odniosłem się do zagadnienia odpowiedzialności administracyjnej osób wykonujących tego typu dokumenty [1]. Podkreśliłem wtedy, że naruszenie przez Certyfikator Energetycznego określonych prawem zakazów oraz niedopełnienie ciążących na nim obowiązków skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie utraty uprawnień do sporządzania świadectw energetycznych. Decyzję taką wydaje minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej i po jej uprawomocnieniu Certyfikator Energetyczny zostaje wpisany do rejestru osób, które utraciły uprawnienia do sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynku, lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno – użytkową.

Oczekując transpozycji recastu Dyrektywy EPBD [2] do polskiego porządku prawnego pragnę teraz odnieść się do zagadnienia charakteru prawnego świadectwa energetycznego. Tematyka ta została już poruszona w jednym z opracowań i na gruncie obecnych regulacji trudno nie zgodzić się z postawionymi tam tezami [3]. Moją intencją jest natomiast, aby w oparciu o te założenia jeszcze bardziej wyeksponować rolę świadectwa energetycznego w procesie budowlanym. Okazuje się bowiem, że wbrew niektórym poglądom dokument ten ma (a przynajmniej powinien mieć) doniosły charakter publiczno – prawny i jako instytucja materialnego prawa administracyjnego stanowi istotny element wspólnotowej polityki ochrony środowiska oraz polityki bezpieczeństwa energetycznego [3]. Poddana analizie problematyka jest przy tym dodatkowo skomplikowana ze względu na możliwość wykorzystywania świadectwa energetycznego zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu cywilnym. Trzeba także pamiętać, że dokument ten powinien być także przedstawiany przy okazji zawierania umowy sprzedaży lub najmu. Jednak już wcześniej zauważyłem, że w tym przypadku Prawo budowlane [4] nie przewiduje żadnych szczególnych sankcji za naruszenie tego obowiązku [5]. Zagadnienie charakteru prawnego świadectwa energetycznego trzeba zatem rozpatrywać przynajmniej na dwóch płaszczyznach: prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego. Stąd dla właściwego zrozumienia tematu przedstawię go w dwóch osobnych szkicach.

Świadectwo energetyczne w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego [4] do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor

jest zobowiązany dołączyć m.in. kopię świadectwa charakterystyki energetycznej budynku. Wniosek w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie składa się do odpowiedniego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, który w myśl art. 83 ust.1 Prawa budowlanego [4] jest organem pierwszej instancji w sprawach nadzoru budowlanego. Zatem jako organ administracyjny, będzie on czuwał nad prawidłowością wykonania przez inwestora ciążącego na nim obowiązku [3]. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego został także upoważniony do posługiwania się odpowiednimi środkami władczymi w postaci wydawania rozstrzygnięć administracyjnych, w tym decyzji administracyjnych i postanowień.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w toku prowadzonego postępowania w sprawie uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie świadectwo energetyczne będzie spełniać w zasadzie tylko jedną funkcję. Będzie ono przede wszystkim stanowić zaświadczenie, czy raczej dowód, że nowy budynek spełnia minimalne standardy w zakresie efektywności energetycznej, o których mowa w WT 2008 [6]. Dlatego otwarta pozostaje kwestia charakteru prawnego świadectwa energetycznego w postępowaniu administracyjnym [3]. Zagadnienie to reguluje Kodeks postępowania administracyjnego [7], który przy kwalifikowaniu takiego dokumentu, jak świadectwo charakterystyki energetycznej przewiduje, że może służyć ono jako: opinia biegłego, dokument urzędowy oraz dokument prywatny.

W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy świadectwo energetyczne może być traktowane jako opinia biegłego. Zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a. [7] organ administracji może zwrócić się do biegłego o wydanie opinii, jeśli dla wyjaśnienia sprawy potrzebne są specjalne wiadomości. Biegłym w znaczeniu potocznym jest osoba posiadająca wiedzę fachową w danej dziedzinie (znawca, rzeczoznawca, ekspert). Natomiast biegły w znaczeniu proceduralnym to osoba powołana na biegłego przez organ orzekający [8]. Trzeba przy tym zauważyć, iż k.p.a. [7] nie ustanawia żadnych formalnych kryteriów kwalifikacji biegłego. Oznacza to, że biegłym w rozumieniu komentowanego przepisu może być zarówno osoba wpisana na przewidzianą przepisami prawa listę biegłych (rzeczoznawców), jak i osoba spoza tej listy, która ma stosowną wiedzę fachową w danej dziedzinie [9]. Biegłym może być zarówno osoba posiadająca specjalne wykształcenie, jak i nie mający takiego wykształcenia praktyk, który faktycznie dysponuje niezbędnymi organowi wiadomościami [8].

Z kolei wiadomościami specjalnymi są z całą pewnością wiadomości z dziedziny budownictwa, czy dozoru technicznego [10]. Rozstrzygnięcie sprawy wymaga wiadomości specjalnych wtedy, gdy przy jej rozpoznaniu wyłoni się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, którego wyjaśnienie przekracza zakres wiadomości i doświadczenia

życiowego osób mających wykształcenie ogólne i nie jest możliwe bez posiadania wiadomości specjalnych w określonej dziedzinie, z którą wiąże się rozpatrywane zagadnienie [11]. Bieglego należy więc powołać w sprawie administracyjnej, której stan faktyczny jest zawiły i którą można wyjaśnić dopiero wówczas, gdy dysponuje on tymi specjalistycznymi wiadomościami. Inicjatywa powołania biegłego w danej sprawie należy zarówno do organu administracji, jak i do stron i podmiotów na prawach strony. Jednak tylko organ prowadzący postępowanie administracyjne ma prawo zwrócić się do biegłego o wydanie opinii [10]. Opinia biegłego może przy tym pojawić się jedynie wtedy, gdy organ taki dowód dopuści w formie postanowienia [3].

Przenosząc powyższe uwagi na kanwę postanowień Prawa budowlanego [4] pragnę za J. M. Góralskim zauważyć, iż art. 57 ustawy nie zobowiązuje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego do powołania biegłego w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Przepis ten jest bowiem kierowany do inwestora, który w celu przedstawienia organowi świadectwa energetycznego sam wybiera osobę uprawnioną do sporządzania tego dokumentu, ponosząc przy tym osobiste koszty. W świetle obowiązującego prawa budowlanego świadectwo charakterystyki energetycznej nie stanowi więc opinii biegłego w postępowaniu w sprawie uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Świadectwo może jednak stanowić opinię biegłego, jeżeli organ administracyjny powoła osobę o odpowiednich uprawnieniach do sporządzania takiego dokumentu w toku innego postępowania administracyjnego [3].

Kolejna kwestia dotyczy zasadności kwalifikowania świadectwa charakterystyki energetycznej jako dokumentu urzędowego. W poprzednim artykule podkreśliłem, że świadectwo energetyczne jest dokumentem w rozumieniu art. 115 § 14 Kodeksu karnego [12], gdyż zawiera jego znamiona [13]. Zagadnienie dokumentów reguluje także k.p.a. [7], który dopuszcza jako środek dowodowy w postępowaniu administracyjnym polskie i zagraniczne dokumenty urzędowe oraz dokumenty prywatne [10]. Podział dokumentów na urzędowe i prywatne wprowadza również Kodeks postępowania cywilnego [14]. Samo pojęcie dokumentu prywatnego i związane z nim domniemanie należy przy tym oceniać według przepisu art. 245 k.p.c. [14], zgodnie z którym dokument prywatny stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie.

Rozpatrując znaczenie świadectwa energetycznego w kontekście jego mocy dowodowej w postępowaniu administracyjnym trzeba jednak odpowiedzieć sobie na pytanie, czy świadectwo jest dokumentem urzędowym, czy może prywatnym? Kodeks postępowania

administracyjnego w art. 76 § 1 przyznaje bowiem dokumentom urzędowym zwiększoną (pełną) moc dowodową pod warunkiem, że zostały one sporządzone:

- w przepisanej formie,
- przez upoważnione do tego w drodze przepisów organy państwowe, w zakresie ich kompetencji.

Dokument urzędowy stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Oznacza to, że organ administracji w trakcie postępowania wyjaśniającego musi przyjąć za udowodnione to, co stwierdzono w treści tego dokumentu. Jest to domniemanie zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego pochodzi dokument [15]. W przypadku podejrzenia, że treść dokumentu została umyślnie lub nieumyślnie sfalszowana, wolno przeprowadzić dowód przeciwko treści tego dokumentu. Organ orzekający nie ma jednak prawa kwestionowania dokumentu, gdy nie można obalić jego treści [10].

Rozpatrując powyższe założenia pod kątem świadectwa energetycznego należy zauważyć, iż przesłanka dotycząca „przepisanej formy” tego dokumentu jest spełniona. Zgodnie z *Metodologią* [16] świadectwo charakterystyki energetycznej musi być sporządzone w formie pisemnej i elektronicznej, zgodnie z wzorami wskazanymi w załącznikach do tego aktu prawnego. Dokument ten opracowuje się w języku polskim, stosując oznaczenia graficzne i literowe określone w Polskich Normach dotyczących budownictwa oraz instalacji ogrzewczych, wentylacyjnych, chłodzenia, a także ciepłej wody użytkowej i oświetlenia w budynkach.

Natomiast nie jest spełniony warunek dotyczący definiowania Certyfikatora Energetycznego jako „upoważnionego organu państwowego”. Przesądza o tym status prawny osoby wykonującej tego typu dokumenty. Pomimo sformalizowanego procesu uzyskiwania uprawnień do sporządzania świadectw energetycznych oraz szczególnej funkcji Certyfikatora Energetycznego jako niezależnego eksperta w procesie budowlanym, nie jest on organem administracji publicznej w rozumieniu definicji zawartej w art.5 § 2 pkt.3 k.p.a. [7]. Osoba ta nie jest także podmiotem powołanym na podstawie prawa lub porozumień do załatwiania spraw indywidualnych [3]. W świetle powyższych ustaleń należy więc za J. M. Góralskim uznać, iż świadectwo charakterystyki energetycznej nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu przepisów k.p.a. [7].

W takim razie pozostaje kwestia zakwalifikowania świadectwa energetycznego jako dokumentu prywatnego. Jakkolwiek k.p.a. [7] nie zawiera legalnej definicji dokumentu prywatnego, to jednak doktryna wypracowała już w tej materii swoje stanowisko. Zatem najogólniej można powiedzieć, że dokumentami prywatnymi będziemy nazywać dokumenty

wystawione przez osoby prywatne [8]. Bardziej szczegółową definicję przedstawia Z. Janowicz, który przez pojęcie „dokumentów prywatnych” rozumie oświadczenie wiedzy lub woli pochodzące od podmiotów prywatnych, a nie od podmiotów państwowych, czy samorządowych [17]. P. Przybysz uzasadnia ponadto, że w rozumieniu przepisów k.p.a. [7] dokumenty niebędące dokumentami urzędowymi są dokumentami prywatnymi [18]. W dotychczasowych rozważaniach wykluczyłem urzędowy charakter świadectwa charakterystyki energetycznej. Należy więc stwierdzić, że świadectwo jest dokumentem prywatnym, zaś jego moc dowodowa jest ograniczona [10]. Oznacza to, że w postępowaniu wyjaśniającym organ administracji ma prawo swobodnie oceniać prawdziwość zawartych w świadectwie informacji i wyciągać wnioski, jakie uzna za zasadne. Dokument prywatny stanowi bowiem jedynie dowód tego, że osoba która go wystawiła (podpisała), złożyła oświadczenie w nim zawarte [17].

Świadectwo energetyczne jako swoisty dokument

Podstawowym celem dyrektywy EPBD [2] jest promowanie efektywności energetycznej budynków w Unii Europejskiej, które ma ograniczyć zarówno uzależnienie energetyczne Unii, jak i emisję gazów cieplarnianych. Trzeba mieć przy tym świadomość, że wszystkie budynki (nowe i istniejące) mają wpływ na długoterminowe zużycie energii. Dlatego powinny one spełniać minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej [2]. Dokumentem, który określa te minimalne wymagania jest świadectwo charakterystyki energetycznej. Stąd rola tego dokumentu w działaniach Unii na rzecz efektywności energetycznej jest nie do przecenienia.

Przyjmując te założenia pragnę podnieść, że wdrożenie postanowień recastu dyrektywy EPBD [2] do polskiego prawa krajowego powinno przede wszystkim nastąpić poprzez pryzmat wykładni funkcjonalnej art. 11 i art. 12 tego aktu prawnego. W takiej interpretacji świadectwo charakterystyki energetycznej powinno uzyskać status jeżeli nie dokumentu urzędowego, to przynajmniej dokumentu swoistego. Istnieje bowiem quasi – domniemanie prawdziwości świadectwa energetycznego. Stąd w toku postępowania wyjaśniającego organ administracyjny nie będzie – co do zasady – kwestionował informacji zawartych w tym dokumencie. Jest to cecha przysługująca dokumentowi urzędowemu. Nie wydaje się więc, aby w postępowaniu administracyjnym zasadne było traktowanie świadectwa na równi z innymi dokumentami prywatnymi. Lepsze rozwiązanie zakłada natomiast zakwalifikowanie świadectwa energetycznego do grupy „swoistych dokumentów prawa budowlanego” takich, jak: dziennik budowy, czy książka obiektu budowlanego [3]. Za

takim rozwiązaniem przemawia także zastosowanie wykładni systemowej art. 57 Prawa budowlanego [4]. Świadectwo charakterystyki energetycznej budynku zostało bowiem zaliczone do grupy dokumentów obligatoryjnych przy uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. Stąd miejsce świadectwa w tym akcie prawnym jest nieprzypadkowe i wynika z racjonalnego działania prawodawcy [19].

Wnioski

Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy EPBD [20] cel świadectw charakterystyki energetycznej został ograniczony do dostarczenia informacji i jakiegokolwiek wpływ tych dokumentów na postępowanie prawne jest uzależniony od regulacji zawartych w przepisach krajowych. Polskie prawo administracyjne nie przyznaje świadectwom energetycznym pełnej mocy dowodowej, gdyż w rozumieniu k.p.a. [7] nie są one dokumentami urzędowymi, lecz dokumentami prywatnymi. Skoro świadectwo nie ma urzędowego charakteru, powinno ono być na chwilę obecną traktowane jako opinia niezależnego eksperta, która ma walory dowodowe dokumentu prywatnego. Opinia ta jest jednak sporządzana w przypisanej prawnie formie i stanowi jeden z obligatoryjnych dokumentów w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynku [3]. Dlatego w kontekście promowania efektywności energetycznej budynków w Unii należałoby się jednak zastanowić, czy nie zwiększyć roli tego dokumentu w procesie administracyjnym. Może to nastąpić chociażby poprzez przyznanie świadectwu charakterystyki energetycznej statusu dokumentu swoistego.

Bibliografia:

1. Hernas A.: *Odpowiedzialność administracyjna osób sporządzających świadectwa charakterystyki energetycznej*, [w:] „Energia i Budynek” 2011, nr 8 (51), s. 22-23.
2. 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.
3. Góralski J. M.: *Świadectwa energetyczne budynków*, Warszawa 2009.
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane, (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz.414 z późn. zm.).
5. Hernas A.: *Świadectwa charakterystyki energetycznej w Polsce - kilka uwag*, [w:] „Energia i Budynek” 2010, nr 6 (37), s. 24-26.

6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, (Dz. U. z 2008 r. Nr 201, poz. 1238).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz.186 z późn. zm.).
8. Iserzon. E.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
9. Jaśkowska M., Wróbel A.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005.
10. Wierzbowski M. (red.): *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2002.
11. Borkowski J.(red.): *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz.553 z późn. zm.)
13. Hernas A.: *Odpowiedzialność karna osób sporządzających świadectwa charakterystyki energetycznej*, [w:] „Energia i Budynek” 2011, nr 9 (52), s. 40-43.
14. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r.- Kodeks postępowania cywilnego, (Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz.296 z późn. zm.).
15. Adamiak B., Borkowski J.: *Polskie postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 1999.
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno- użytkową oraz sposobu sporządzania i wzorów świadectw ich charakterystyki energetycznej, (Dz. U. z 2008 r. Nr 201, poz. 1240).
17. Janowicz Z.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
18. Przybysz P.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007.
19. Nowacki J., Tobor Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2002.
20. 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 2003 r., s. 65–71.