



ZWIĄZEK POLSKICH  
PRACODAWCÓW  
HANDLU I USŁUG



Ministerstwo Rozwoju i Ter  
RPW/78456/2024 P  
Data: 2024-08-09

Warszawa, 31 lipca 2024 r.



1. **Prezes Rady Ministrów wraz z Radą Ministrów**  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa
2. **Komisja Infrastruktury**  
Wydział Podawczy Kancelarii Sejmu  
al. Na Skarpie 16  
00-488 Warszawa
3. **Minister Rozwoju i Technologii**  
Departament Gospodarki Niskoemisyjnej  
Pl. Trzech Krzyży 3/5  
00-507 Warszawa

Podmiot wnoszący petycję:

**Związek Polskich Pracodawców Handlu  
i Usług**

ul. Z. Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa

dalej jako: „ZPPHiU”

## PETYCJA

### W SPRAWIE PODJĘCIA INICJATYWY USTAWODAWCZEJ MAJĄCEJ NA CELU ZMIANĘ PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 29 SIERPNIĄ 2014 R. O CHARAKTERYSTYCIE ENERGETYCZNEJ BUDYNKÓW

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 870), działając w interesie publicznym oraz interesie indywidualnym członków związku, jako organizacja społeczna mająca na szczególnym względzie dobro wspólne, bezpieczeństwo Państwa Polskiego, w tym bezpieczeństwo energetyczne, zrównoważony rozwój oraz ochronę zdrowia, w tym ochronę wartości przyrodniczych i środowiska, walkę ze zmianami klimatycznymi jak również troskę o wartości demokratycznego państwa prawa, zadeklarowane w Konstytucji RP, aktach prawa UE i prawa międzynarodowego, ZPPHiU zwraca się do **Prezesa Rady Ministrów wraz z Radą Ministrów, Komisji Infrastruktury Sejmu RP oraz Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej Ministerstwa Rozwoju** z petycją w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów ustawy z dnia 29

Związek Polskich Pracodawców Handlu i Usług

ul. Zbyszka Cybulskiego 3

00-727 Warszawa

e-mail: kontakt@zpphiu.pl

KRS 0000636450, Regon 365391236, NIP 5213747441



sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (tj.. Dz. U. z 2024 r. poz. 101, dalej jako „Ustawa”).

Przedmiotem petycji jest uzyskanie poparcia organów władzy publicznej dla inicjatywy ustawodawczej ZPPHiU i przeprowadzenie procesu legislacyjnego w oparciu o propozycje ekspertów z kancelarii Góralski&Goss Spółka Partnerska Adwokatów, mające na celu zwiększenie efektywności polityki kontroli konsumpcji energetycznej, jak również bezpieczeństwa prawnego najemców lokali usługowych na etapie negocjacji i w czasie trwania stosunku najmu. Obecna praktyka stosowania prawa prowadzi do nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego ograniczenia przedmiotowego zakresu przepisów o sporządzaniu świadectw charakterystyki energetycznej budynków przez właścicieli centrów i parków handlowych. O ile przepisy Ustawy wymuszają takie działania odnośnie do nowych obiektów oddawanych pierwszy raz do użytkowania, o tyle odnośnie do starszych inwestycji brakuje stosownej przesłanki ustawowej. W wyniku tego, inwestycje pozostają niejako poza komentowaną regulacją prawną. Podejmowane są bowiem działania mające na celu obejście przepisów Ustawy. Obecnie zawarcie umowy najmu jest przesłanką sporządzenia i przedłożenia świadectwa. Praktyka rynkowa mająca uchronić właściciela obiektu handlowego przed tym uciążliwym obowiązkiem polega na przedłużaniu okresów najmu na podstawie aneksu do istniejącej umowy, gdzie w istocie jest nawiązywany funkcjonalnie nowych stosunek najmu. Ponadto to dokonywane są cesje praw i obowiązków z istniejących umów. W obu przypadkach Ustawa nie przewiduje obowiązku sporządzenia świadectwa, a w wyniku tego zakres pożądanego oddziaływania Ustawy zostaje istotnie ograniczony.

Drugą istotną wadą Ustawy jest umożliwienie właścicielom centrów i parków handlowych obciążania najemców detalicznych kosztami transformacji energetycznej budynków. Jest to zjawisko powszechne w procesie pobierania opłat eksploatacyjnych z tytułu tzw. wspólnych kosztów, a zwłaszcza w końcowym okresie najmu, kiedy najemca jest zachęcany do przedłużania okresu obowiązywania umowy zamiast zawierania nowej. Przepisy Ustawy nie uwzględniają specyfiki prowadzenia działalności gospodarczej w lokalach usługowych stanowiących wydzielone funkcjonalnie części pomieszczeń (nie zaś zespół pomieszczeń), a sposób rozliczania kosztów energii stanowi przykład jak nie zachęcać najemców, – MŚP, jak również samych wynajmujących do oszczędzania. Funkcjonujący model biznesowy prowadzi do równomiernego rozkładu zagregowanej sumy oszczędności indywidualnych najemców pomiędzy oszczędzających i nieoszczędzających. Rozwiązanie takie jest korzystne dla wielkopowierzchniowych sklepów spożywczych, gdzie pobór energii na m<sup>2</sup> jest większy niż pobór energii pozostałych sklepów detalicznych.



Przedstawione zjawisko jest niezgodne z celami dyrektywy 2010/31/UE z 19 maja 2010 r. („**Dyrektywa I**”) jak również dyrektywy 2024/1275 z 24 kwietnia 2024 r. („**Dyrektywa II**”). Zbiorowa sytuacja prawna podmiotów zrzeszonych w ZPPHiU stanowi o wadliwości aksjologicznej i funkcjonalnej Ustawy. W ujęciu kumulatywnym stanowi ona realne zagrożenie dla celów zrównoważonego rozwoju realizowanych na drodze polityki publicznej Państwa oraz jest niezgodna z zasadami społecznej gospodarki rynkowej, solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Ustawie przyświeca określone *ratio legis*, którym kierował się prawodawca, wprowadzając nowe przepisy do porządku prawnego. Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej jest zagrożone przede wszystkim uzależnieniem jej gospodarki od czynników związanych z wytwarzaniem i dystrybucją energii. Jest to niezależne od państw członkowskich ze względu na brak wystarczającej ilości surowców naturalnych w Unii Europejskiej, a także wzrastające zapotrzebowaniem na energię. Bezpieczeństwo energetyczne należy postrzegać zarówno w perspektywie podaży energii, jak również zarządzania popytem na energię.

Preambuła obydwu Dyrektyw wskazuje, że to właśnie budynki mają i będą miały decydujący wpływ na ogólne zużycie energii w państwach członkowskich. Bezpieczeństwo energetyczne może zostać osiągnięte przede wszystkim przez zbliżenie popytu energii do podaży. Obecnie, budynki odpowiadają za 40% łącznego zużycia energii w Unii Europejskiej. Sektor nieruchomości dynamicznie się rozwija. Bez interwencji Państwa będzie to prowadzić do nieustannego wzrostu zużycia energii. Niezbędne jest zatem ograniczenie popytu na energię poprzez wprowadzenie mechanizmów rynkowych umożliwiających skuteczne konkurowanie budynków efektywnych energetycznie z budynkami nieefektywnymi. Potrzebne jest zapewnienie łatwego dostępu do informacji wynikających ze świadectwa charakterystyki energetycznej już na etapie przedstawiania ofert wynajmu, tak aby czynnik ten mógł odgrywać znaczącą rolę w procesie podejmowania decyzji, co do wyboru lokalizacji dla prowadzenia działalności gospodarczej. W konsekwencji uwidacznia się potrzeba zbudowania skutecznego systemu kontroli wykonywania obowiązków wynikających z Ustawy.

Z perspektywy interesu publicznego niezrozumiałe jest pozostawienie Ustawy w obecnym kształcie. W polskim porządku prawnym pewność obrotu gospodarczego podlega szczególnej ochronie. Ochrona ta powinna zabezpieczać interesy słabszej strony umowy cywilnoprawnej poprzez egzekwowanie wykonywania obowiązku publicznoprawnego strony o silniejszej pozycji kontraktowej. Niepewność sytuacji prawnej małych i średnich przedsiębiorców stanowi o naruszeniu zasady równości wobec prawa względem zagranicznych grup kapitałowych skupiających w swoim portfelu centra i parki handlowe.



Jako polscy przedsiębiorcy nie możemy zaakceptować sytuacji prawnej, w której obowiązujące prawo negatywnie wpływa na efektywność działań Państwa i jest niezgodne z celami polityki Unii Europejskiej. W przyszłości doprowadzi to do uchybienia zobowiązaniom wynikającym m. in. z Dyrektywy I oraz Dyrektywy II, ale również umów międzynarodowych takich jak Protokół z Kioto czy też Porozumienie paryskie.

Po niemal 20 latach od zaimplementowania Dyrektywy I, biorąc również pod uwagę, że Dyrektywa II wymaga implementacji do polskiego systemu prawnego co do zasady do 29 maja 2026 r., należy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że przepisy wymagają nowelizacji. W oparciu o doświadczenia państw Unii Europejskiej, a także dysfunkcje rynku obserwowane przez ZPPHiU, wnosimy o zmianę wskazanych przepisów Ustawy:

- 1) **art. 2 pkt. 2) Ustawy** – poprzez zmianę definicji legalnej terminu „część budynku”, w taki sposób, żeby obejmowała ona również wydzielone przestrzenie, niestanowiące zespołu pomieszczeń w budynku, zlokalizowane w centrach i parkach handlowych, co doprowadzi do włączenia pod reżim Ustawy sporządzanie świadectw charakterystyk energetycznej dla lokali usługowych w centrach i parkach handlowych. Długofalowo wymusi to politykę oszczędności energii przez podmioty o najsilniejszej pozycji rynkowej. W związku z powyższym, wnosimy o zastąpienie art. 2 pkt. 2 Ustawy, następującą treścią:

***„części budynku – należy przez to rozumieć wydzielone pomieszczenie lub zespół pomieszczeń w budynku o jednakowym przeznaczeniu, przewidzianych do odrębnego użytkowania”***

oraz dodanie punktu 4) o następującej treści:

***„4) dokumentacji powykonawczej – należy przez to rozumieć dokumentację powykonawczą w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 4 lipca 1994 r. Prawo Budowlane”.***

- 2) **art. 3 ust. 1 pkt 3 Ustawy** – poprzez odpowiednie stosowanie przepisów o zawarciu umowy najmu do czynności cywilnoprawnych skutkujących przedłużeniem istniejącego stosunku najmu poprzez przyjęcie, że pod pojęciem umowy najmu należy również rozumieć zmianę istniejącej umowy najmu oraz umowę cesji praw i obowiązków z umowy najmu funkcjonującej w obrocie prawnym. Celem takiego rozwiązania jest doprowadzenie do sytuacji, w której objęta obowiązkiem certyfikacji energetycznej jest



jak największa liczba budynków, w tym również starych budynków. W związku z tym wnosimy o zastąpienie art. 3 ust. 1 pkt. 3 Ustawy następującą treścią:

*„3) wynajmowanego, przy czym przepis ten ma zastosowanie do umów najmu, zmian istniejących umów najmu oraz cesji praw i obowiązków najemcy z istniejących umów najmu”*

- 3) **art. 9 ust. 1 Ustawy** – poprzez odwołanie się do dokumentacji powykonawczej w miejsce projektu technicznego, który w przypadku centrów i parków handlowych nie jest miarodajny ze względu na liczne zmiany konstrukcyjne dokonywane na etapie procesu konstrukcji budynku, a także praktykę projektowania aranżacji dla poszczególnych części budynków (pomieszczeń lub przestrzeni będącej przedmiotem umowy najmu) dopiero po oddaniu budynku do użytkowania. W związku z powyższym, wnosimy o zastąpienie art. 9 ust. 1 Ustawy następującą treścią:

*1. „Świadectwo charakterystyki energetycznej części budynku może być opracowane na podstawie świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, a w przypadku braku tego świadectwa, na podstawie dokumentacji powykonawczej*

- 4) **art. 7 ust. 2 Ustawy** – poprzez uwzględnienie, że zużycie energii w centrach i parkach handlowych uzależnione jest od rzeczywistego charakteru prowadzonej działalności, w związku z czym szacowanie zużycia w sposób globalny i podział tej kwoty proporcjonalnie do części budynku o jednakowych rozwiązaniach konstrukcyjno-materiałowych i instalacyjnych, bez uwzględnienia zróżnicowanej polityki konsumowania energii w poszczególnych częściach, nie sprzyja promowaniu oszczędności energetycznej wśród indywidualnych najemców, jak również wynajmujących. W związku z powyższym, wnosimy o zastąpienie art. 7 ust. 2 oraz dodanie ust. 3 o następującej treści:

*„2. Świadectwo charakterystyki energetycznej części budynku o jednakowych rozwiązaniach konstrukcyjno-materiałowych i instalacyjnych, o takim samym przeznaczeniu, stopniu zużycia, sposobie użytkowania oraz sposobie zaopatrzenia w energię, mających wpływ na ich charakterystykę energetyczną i stwierdzonych w szczególności na podstawie dokumentacji powykonawczej budynku albo inwentaryzacji techniczno-budowlanej, w przypadku braku dokumentacji powykonawczej budynku, może być opracowane w oparciu o wykonaną dla jednej z tych części charakterystykę energetyczną, o której mowa w przepisach wydanych*



*na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, przy uwzględnieniu ewentualnych odstępstw od projektu technicznego w zakresie charakterystyki energetycznej części budynku, lub w oparciu o sporządzone dla jednej z tych części świadectwo charakterystyki energetycznej.*

*3. Postanowienia o których mowa w ust. 2 nie dotyczą części budynków w centrach i parkach handlowych.”*

- 5) **art. 9 i 10 Ustawy** – poprzez uwzględnienie, że liczenie i prognozowanie kosztów energetycznych części budynków w centrach i parkach handlowych powinno obejmować odrębne pomiary dla każdego z lokali stanowiących odrębny przedmiot najmu. Dlatego też każda wyodrębniona przestrzeń powinna dysponować własną charakterystyką energetyczną uwzględniającą specyfikę jej wykorzystywania. W szczególności należy uwzględnić fakt, że charakterystyka energetyczna budynków i ich części dotyczy również systemów aktywnie tworzących wewnętrzny klimat budynku i zużywających energię (np. system grzewczy czy klimatyzacyjny), jak również systemów regulujących wewnętrzny klimat biernie bez poboru żadnej energii (np. wentylacja) czy też systemów przeciwdziałających niepożądanym zmianom klimatu wewnętrznego. W związku z powyższym, wnosimy o zastąpienie art. 9 ust. 1 następującą treścią:

*„1. Świadectwo charakterystyki energetycznej części budynku może być opracowane na podstawie świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, jednakże z uwzględnieniem specyfiki wykorzystania poszczególnych części budynków lokali, a w przypadku braku tego świadectwa, na podstawie dokumentacji powykonawczej budynku z uwzględnieniem specyfiki rzeczywistego charakteru prowadzonej działalności w poszczególnych częściach budynku.”*

- 6) **art. 10 Ustawy** – poprzez wprowadzenie obowiązku odniesienia się wynajmującego do zaleceń wynikających ze świadectwa charakterystyki energetycznej poprzez sporządzenie harmonogramu i kosztorysu realizacji zaleceń w treści umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest oddanie do używania lokalu, jak również wskazanie prognozowanych kosztów zużycia energetycznego wg średniej z ostatnich 6 miesięcy sprzed momentu podpisania umowy. Naruszenie oświadczenia wynajmującego, o którym mowa w zdaniu poprzednim powinno prowadzić do egzekucji obowiązku i wykonania prac zastępczych przez najemcę na koszt i ryzyko wynajmującego. Tym samym dojdzie do ograniczenia procesu pośredniego obciążenia



Najemców kosztami termomodernizacji poprzez pełną transparentność w odniesieniu do harmonogramu i kosztorysu transformacji energetycznej. W związku z powyższym, wnosimy o dodanie do art. 10 ust. 1 pkt 2a oraz ust. 3 o następujących treściach:

*„1. Świadectwo charakterystyki energetycznej zawiera:*

- 1) dane identyfikacyjne budynku, części budynku;*
- 2) charakterystykę energetyczną budynku lub części budynku;*
- 2a) sposób i metodologię obliczania charakterystyki oraz prognozowanych kosztów zużycia energii*
- 3) zalecenia określające zakres i rodzaj robót budowlano-instalacyjnych, które poprawią charakterystykę energetyczną budynku lub części budynku;*
- 4) oświadczenie osoby, która sporządziła świadectwo charakterystyki energetycznej, że dokument został wygenerowany z centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków*

*3. W umowie najmu dotyczącej części budynku, dla której sporządzono świadectwo charakterystyki energetycznej, wynajmujący jest zobowiązany do wskazania w jaki sposób zamierza wykonać zalecenia, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 Ustawy”.*

- 7) **art. 13 Ustawy** – poprzez objęcie dyspozycją przepisu procesu ofertowania budynków lub części budynków oraz wprowadzenie obowiązku ujawnienia informacji zawartych w świadectwie charakterystyki energetycznej (m.in. prognozowane zużycie) nie tylko w ogłoszeniach i reklamach, ale także w treści ofert składanych przez pośredników w obrocie nieruchomościami podmiotom zainteresowanym najmem. Dodatkowo, najemcy części budynków powinni mieć zapewniony dostęp do informacji dotyczących zapotrzebowania na energię elektryczną. W związku z powyższym, wnosimy o zastąpienie treści art. 13 Ustawy następującą treścią:

*„1. W przypadku gdy dla budynku lub części budynku zostało sporządzone świadectwo charakterystyki energetycznej, właściciel lub zarządca tego budynku lub tej części budynku, osoba, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, albo podmiot działający na ich zlecenie, w tym w szczególności pośrednik w obrocie nieruchomościami podają w ogłoszeniu, ofercie lub reklamie dotyczących zbycia lub najmu budynku lub jego części (a także zmiany warunków najmu lub cesji praw i obowiązków z istniejącej umowy najmu) wskaźniki rocznego zapotrzebowania na energię użytkową, energię końcową i nieodnawialną energię pierwotną, udział odnawialnych źródeł energii w rocznym zapotrzebowaniu na energię końcową oraz jednostkową wielkość emisji CO<sub>2</sub>, wyznaczone zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 15.*



*2. Właściciel lub zarządca budynku jest zobowiązany na każde wezwanie najemcy części budynku udostępnić bez zbędnej zwłoki świadectwo charakterystyki energetycznej części budynku, a także wskaźniki rocznego zapotrzebowania na energię użytkową, energię końcową i nieodnawialną energię pierwotną, udział odnawialnych źródeł energii w rocznym zapotrzebowaniu na energię końcową oraz jednostkową wielkość emisji CO<sub>2</sub>, wyznaczone zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 15.*

- 8) **art. 93 ustawy z 4 lipca 1994. - prawo budowlane** – poprzez określenie, że niespełnienie obowiązków wynikającym ze zmodyfikowanych art. 11 ust. 1 pkt 1 oraz art. 15 Ustawy stanowi wykroczenie, które powinno podlegać karze grzywny. Nałożenie dodatkowych obowiązków na właścicieli budynków i części budynków wymaga zapewnienia efektywnego mechanizmu przestrzegania prawa. Choć Dyrektywa nie porusza problematyki sankcji za naruszenie obowiązków związanych ze świadectwem charakterystyki energetycznej, to jednak państwa członkowskie mogą ten aspekt uwzględnić w regulacjach krajowych. W związku z powyższym, wnosimy o dodanie w art. 93 Prawa Budowlanego ust 15 o następującej treści:

*15) nie spełnia obowiązku sporządzenia lub przekazania uprawnionemu podmiotowi świadectwa charakterystyki energetycznej, pomimo, że taki obowiązek ciąży na nim zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 101).*

- 9) **art. 60a Prawa Budowlanego** – poprzez wprowadzenie obowiązku zamieszczania dokumentów świadectwa charakterystyki energetycznej budynków lub ich części w książce obiektu budowlanego oraz zapewnienie możliwości zapoznania najemcy z jej treścią. Nałożenie grzywny, o której mowa w pkt 8 powinno podane być do wiadomości najemców centrum lub parku handlowego, uprawniając do wykonania przez najemcę prac zastępczych na koszt i ryzyko wynajmującego. W związku z powyższym, wnosimy o dodanie w art. 60a Prawa Budowlanego pkt 9) o następującej treści:

**9) *świadectw charakterystyki energetycznej sporządzonych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków oraz grzywnien w zakresie niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 93 ust. 15 Prawa Budowlanego.***

Proponowane zmiany Ustawy mają na celu podniesienie standardów bezpieczeństwa i efektywności energetycznej w obiektach usługowych, takich jak centra i parki handlowe. Zastosowanie dokładniejszych i bardziej odpowiednich metod oceny energetycznej oraz





uwzględnienie specyfiki umów najmu w centrach i parkach handlowych pozwoli na wprowadzenie realnych zachęt do ograniczania konsumpcji energii, a także zwiększy transparentność procesu modernizacji energetycznej budynków. Wprowadzenie propozycji ZPPHiU przyczyni się zaś do większej transparentności i rzetelności oceny energetycznej lokali usługowych (będących na gruncie Ustawy częściami budynków), a także może doprowadzić do redukcji zużycia energii i zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>.

Zmiany te są zgodne z europejskimi trendami w zakresie zwiększania efektywności energetycznej budynków i będą wspierać realizację polityk Unii Europejskiej dotyczących walki ze zmianami klimatycznymi i ochrony środowiska.

W związku z powyższym, ZPPHiU wnosi o pozytywne rozpatrzenie przedłożonej petycji i rozpoczęcie procedowania zmian w pierwszym możliwym terminie.

ZPPHiU wyraża zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych podmiotu wnoszącego petycję.

  
**Dyrektor Generalny**

**Załączniki:**

Opinia Ekspertka.