

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

Dotyczy projektu z dnia 08.09.2008 r.

przesłanego do zaopiniowania do Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A.

Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.

ul. Mokotowska 35

00-560 Warszawa

tel.: (22) 626 09 10

fax.: (22) 626 09 11

Warszawa, 24 września 2008

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw z dnia 08.09.2008 r.

Uwagi podzielono na dwie części:

Pierwsza część dotyczy kwestii zasadniczych związanych z wdrożeniem przepisów Dyrektywy o jakości energetycznej budynków 2002/91/WE związanych z przedłożonym do zaopiniowania projektem ustawy.

Cześć druga dotyczy uwag szczegółowych dotyczących kwestii technicznych i metodologicznych zawartych w propozycji.

Część I – uwagi natury ogólnej

1. Deklaratywne zapisy w treści proponowanej nowelizacji ustawy nadal w niewystarczająco jednoznaczny sposób wprowadzają obowiązek wykonania świadectw energetycznych dla mieszkań i budynków w obrocie na rynku wtórnym i to zarówno tych sprzedawanych, jak i wynajmowanych.

W związku z powyższym istnieje niebezpieczeństwo, że w trakcie badania i oceny zgodności krajowych przepisów z postanowieniami dyrektywy w 2009 roku, Komisja Europejska nałoży na Polskę karę finansową.

2. Znowelizowane zapisy ustawy nadal nie wprowadzają realnych sankcji za brak dopełnienia w konkretnych okolicznościach obowiązku sporządzenia świadectwa, co w praktyce spowoduje istotne zaburzenia w procesie certyfikacji budynków.
3. W opinii KAPE S.A. proponowane zapisy nadal nie usuwają podstawowej wady, jaką jest całkowicie bezpodstawne uprzywilejowanie grupy zawodowej inżynierów budownictwa z uprawnieniami do projektowania w związku z bezwarunkowym upoważnieniem ich do wykonywania świadectw energetycznych.

Ponownie zwracamy uwagę, że jest to grupa zawodowa, której niewielki odsetek posiada jakąkolwiek wiedzę w zakresie związanym lub nawet pokrewnym certyfikacji energetycznej w budownictwie, a jej uprzywilejowanie w tym przypadku spowoduje jedynie wzrost kosztów społecznych wdrożenia tego systemu w Polsce. Ustawodawca bierze zatem na siebie bardzo dużą odpowiedzialność wprowadzając w życie przepis w taki sposób.

Chcemy zwrócić uwagę, że w procesie uzyskiwania uprawnień do projektowania, kandydaci muszą zdać egzamin, który swym zakresem nigdy nie obejmował i nie odejmuje kwestii w jakikolwiek sposób związanych lub nawet pokrewnych tematyce certyfikacji energetycznej, czy efektywnego wykorzystania energii w budownictwie, włączając w to przypadki, w których uprawnienia nadawano na podstawie udokumentowania określonego okresu praktyki zawodowej. Nie ma zatem żadnych podstaw aby zakładać, że uprawnieni projektanci posiadają niezbędną wiedzę w zakresie związanym z certyfikacją energetyczną.

Nie można również zgodzić się z całkowitym pominięciem w tym przypadku osób, które udowodniły posiadanie wiedzy i umiejętności w zakresie dokonywania ocen efektywności energetycznej budynków w ciągu 10-letniego okresu funkcjonowania Ustawy o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Jest to ewidentny

przejaw pominięcia troski o dobro sprawy i zapewnienie poprawnego funkcjonowania systemu certyfikacji energetycznej budynków.

4. Projekt nowelizacji w zaproponowanym brzmieniu nie wprowadza obowiązku budowy i wdrożenia elektronicznego rejestru świadectw energetycznych budynków, co jest przejawem marnowania unikalnej okazji do rozpoczęcia bardzo trudnego procesu budowania i porządkowania statystyki zasobów budowlanych w Polsce. Statystyka taka w Polsce praktycznie nie istnieje, a GUS od wielu lat boryka się z poważnymi trudnościami w gromadzeniu podstawowych danych w tym zakresie na potrzeby zarówno własne, jak i na potrzeby statystyki unijnej.

Zapisy Art. 5¹, ust. 2 wprowadzają obowiązek utworzenia elektronicznego rejestru osób, które utraciły uprawnienia do wykonywania świadectw energetycznych. W opinii KAPE S.A. budową i uruchomieniem rejestru świadectw energetycznych i protokółów kontroli kotłów i przeglądów instalacji grzewczych należałoby się zająć bezwzględnie w pierwszej kolejności biorąc pod uwagę fakt, że nie byłoby to zadaniem w żadnym stopniu bardziej skomplikowanym niż budowa i uruchomienie planowanego rejestru osób.

Proces wdrażania dyrektywy o jakości energetycznej budynków 2002/91/WE należałoby wykorzystać co najmniej do budowy systemu ewidencji elektronicznej świadectw energetycznych budynków z uwzględnieniem możliwości rozbudowania go w przyszłości o system automatycznej weryfikacji świadectw energetycznych budynków i o wiele dodatkowych funkcji i danych, takich jak np. elektroniczna książka obiektu budowlanego.

Listę podstawowych funkcji i praktycznych możliwości wykorzystana systemu elektronicznej ewidencji świadectw i książek obiektu budowlanego oraz systemu ewidencji protokółów kontroli instalacji grzewczych możliwego do budowy w ramach wdrażania systemu certyfikacji energetycznej budynków w Polsce przedstawiono w **Załączniku 1**.

Część II – uwagi szczegółowe

1. Zapisy Art. 1., pkt 1), lit. a) (dotyczące art. 5, ust. 5 ustawy) w obecnym brzmieniu dotyczącym możliwości wykonania świadectwa energetycznego należącego do grupy lokali o jednakowych rozwiązaniach konstrukcyjno-materiałowych (...) w oparciu o świadectwo wykonane dla jednego z lokali tej grupy stworzy okazję i możliwość dla licznych nadużyć i zafałszowywania w świetle prawa świadectw charakterystyki energetycznej lokali mieszkalnych.

Praktyka będzie taka, że świadectwa dla wszystkich mieszkań w budynku wielorodzinnym wykonywane będą na podstawie świadectwa energetycznego „należącego do grupy” mieszkania charakteryzującego się najmniejszym zapotrzebowaniem na ciepło i najwyższą klasą energetyczną, co w żadnym stopniu nie będzie odpowiadało prawdziwemu obrazowi jakości energetycznej mieszkań w budynku.

Znacznie bardziej logicznym i uzasadnionym wydaje się być zapis stawiający wymóg wykonania świadectwa dla konkretnego lokalu lub wykonania go na podstawie świadectwa energetycznego całego budynku. Takim przypadku mieszkańcy byłiby solidarnie zainteresowani:

- wykonaniem świadectwa dla całego budynku, którego koszt będzie zbliżony do kosztu wykonania świadectwa dla pojedynczego mieszkania,
 - realizacją działań termomodernizacyjnych prowadzących do wzrostu standardu energetycznego budynku i poprawy jego klasy energetycznej.
2. Zapisy Art. 1., pkt 1), lit. a) (dotyczące art. 5, ust. 5b ustawy) w obecnym brzmieniu są z oczywistych powodów zbyt słabe i powodują, że obowiązek wykonywania świadectw nie będzie egzekwowany, ani w przypadku budynków mieszkalnych i mieszkań istniejących w obrocie wtórnym, ani mieszkań podlegających wynajmowi.
 3. Zapisy Art. 1., pkt 2) (dotyczące art. 5¹ i 5² ustawy) w sposób niejasny opisano kwestie uprawnień osób do wykonania świadectw energetycznych, przy czym wątpliwości budzą przede wszystkim zapisy dotyczące osób posiadających uprawnienia budowlane.

Otóż prawo do projektowania w świetle zapisów ustawy Prawo budowlane mają jedynie osoby, które posiadają odpowiednie uprawnienia i jednocześnie są członkami Izby Inżynierów Budownictwa lub Izby Architektów (co również wiąże się z opłacaniem odpowiedniej składki i ubezpieczenia od działalności zawodowej). Powstaje zatem nierozstrzygnięte pytanie, czy uprawnienie do wykonywania świadectw będą miały lub powinny mieć również osoby nie będące członkami Izb?

Jeżeli tak, to ustawa nada uprawnienia do wykonywania świadectw licznej grupie (prawdopodobnie kilku tysiącom) osób, które posiadając uprawnienia do projektowania od lat kilku, kilkunastu, czy nawet nigdy nie praktykowały i nie podnosiły swoich kwalifikacji zawodowych i wiedzy w niezbędnym zakresie. Sytuacja taka byłaby ewidentnie szkodliwa i niebezpieczna, tym bardziej, że w projekcie ustawy pominięto inne grupy zawodowe i osoby nie posiadające uprawnień, które dysponują odpowiednią wiedzą i doświadczeniem szczególnie predestynującymi je do wykonywania świadectw.

Jeśli natomiast intencją ustawodawcy byłoby uprawnienie do wykonywania świadectw osób posiadających uprawnienia do projektowania i jednocześnie będących członkami odpowiednich Izb, to prowadzony zapisami Art. 5¹, ust. 2 elektroniczny rejestr osób, które utracą uprawnienia do wykonywania świadectw, od samego początku funkcjonowania będzie musiał zawierać dane kilkunastu tysięcy osób, które posiadając uprawnienia do projektowania nie są członkami żadnej z Izb. Rejestr taki musiałby być ponadto na bieżąco uaktualniany o osoby, które z różnych przyczyn nie opłacają na bieżąco i w terminie składek członkowskich, co wiąże się z automatyczną utratą praw członkowskich i utratą możliwości pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w tym projektowania.

Wszystko to powoduje, że konieczna będzie budowa systemu informatycznego na skalę co najmniej równoważną budowie systemu rejestracji świadectw energetycznych budynków i protokółów kontroli kotłów i instalacji grzewczych, przy nieporównywalnie mniejszej funkcjonalności.

Obie wymienione powyżej sytuacje i zasygnalizowane potencjalne kłopoty świadczą o tym, że system nadawania uprawnień do wykonywania świadectw od początku jest źle zaplanowany i źle realizowany, a samo wprowadzenie rejestru, który swym zakresem obejmuje jedynie osoby, które utraciły prawo do sporządzania świadectw w zaproponowanej formie powoduje znaczący wzrost kosztów funkcjonowania systemu nie dając przy tym żadnych dodatkowych korzyści.

Wprowadzenie rejestru i uprawnień na zaproponowanych zasadach jest kolejnym przejawem „regulacyjnego” myślenia bez przemyślenia skutków i dbałości o racjonalne wykorzystanie publicznych środków.

Konieczność powołania Komisji oraz wprowadzenie procedur odwoławczych dodatkowo skomplikuje i utrudni oraz w sposób istotny zwiększy koszty funkcjonowania systemu.

Do tego wszystkiego należy dodać, że zaproponowany projekt nowelizacji nie określa terminu uruchomienia takiego rejestru, w związku z czym należy się spodziewać, że przez wiele lat będzie to przepis martwy, o ile w ogóle kiedykolwiek wejdzie realnie w życie, przez co nie będzie żadnej kontroli nad kwalifikacjami osób posiadających uprawnienia do projektowania.

4. Zapisy art. 1, ust. 3. nowelizacji (dot. zmian w art. 62, ust. 1b ustawy Prawo budowlane) wprowadzają obowiązek poddania, w roku wejścia w życie ustawy (roku 2009), jednorazowej kontroli wszystkich kotłów o efektywnej nominalnej wydajności powyżej 20 kW użytkowanych co najmniej 15 lat.

Wydaje się, że nie przeanalizowano wystarczająco sytuacji w tym zakresie. Wg własnych szacunków i ocen Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A., kotłów spełniających powyższy warunek może być w Polsce ok. 2,5 – 3,5 milionów. Możliwość wykonania w zadanym terminie przeglądów tak dużej ilości kotłów wydaje się być więc mało realna.

Warto zwrócić uwagę, że jest to bardzo jaskrawy przejaw konsekwencji braku danych i statystyk w budownictwie i braku systemu, którego załączek stanowić mógłby system rejestracji świadectw i którego utworzenia ustawodawca w ogóle nie wziął pod uwagę w trakcie prac na tworzeniem systemu certyfikacji energetycznej budynków i konsekwentnie broni się przez jego wprowadzeniem.

Projekt nowelizacji nie zawiera również delegacji dla Ministra właściwego dla spraw budownictwa do wydania rozporządzenia określającego minimalne standardy i procedury dokonywania przeglądów kotłów i instalacji, jak również nie wprowadza sankcji za niedopełnienie obowiązku dokonania tych przeglądów. Należy zakładać, że również będzie to przepis, który w praktyce nie zafunkcjonuje w niezbędnej skali.

5. Zapisy art. 1, ust. 5. nowelizacji (dot. zmian w art. 63a ustawy Prawo budowlane) proponuje się uściślić poprzez zastąpienie w ust. 2. słów „powinno być udostępnione” słowami „Wynajmujący przekazuje”. Pozwoli to na ujednoczenie sposobu zapisu obowiązku przekazania certyfikatu Najemcy, w taki sposób, w jaki we wcześniejszej części zapisów art. 63a formułowano odpowiednie zapisy w odniesieniu do Nabywcy.

Opracował:

mgr inż. Dariusz Koc

KAPE S.A.

tel. 691 956 504

ZAŁĄCZNIK 1

Lista podstawowych funkcji i praktycznych możliwości wykorzystana systemu elektronicznej ewidencji świadectw i ksiąg obiektu budowlanego w ramach wdrażania systemu certyfikacji energetycznej budynków.

Listę podstawowych funkcji systemu po ewentualnej rozbudowie można przedstawić w formie następującej:

- rejestr certyfikatów energetycznych wszystkich budynków, wszystkich danych technicznych budynków oraz wykonywane zgodnie z postanowieniami dyrektywy przy opracowywaniu certyfikatu dane w zakresie oszacowania zakresu i kosztów niezbędnych robót modernizacyjnych dla każdego budynku,
- narzędzia informatyczne do wstępnej, automatycznej weryfikacji i kontroli jakości certyfikatów (systemy ekspertowe lub systemy oparte na sieciach neuronowych),
- rejestr osób uprawnionych do wykonywania świadectw energetycznych budynków i rejestr ich referencji,
- rejestr protokołów kontroli kotłów i systemów klimatyzacji.
- narzędzia do obróbki i analizy danych statystycznych zawartych w świadectwach energetycznych i protokołach kontroli kotłów i systemów klimatyzacji,

System informatyczny powinien co najmniej:

- umożliwiać aktualizację danych (na podstawie świadectw i protokołów) on-line przez właścicieli i zarządców budynków oraz audytorów w przypadku wprowadzenia jakichkolwiek zmian w budynkach,
- umożliwiać obróbkę statystycznych danych technicznych i finansowych zamieszczanych w świadectwach z uwzględnieniem możliwości:
 - o szacowania wpływu funkcjonowania dyrektywy na redukcję zużycia energii i redukcję emisji zanieczyszczeń do atmosfery w skali ogólnokrajowej¹,
 - o szacowania w skali ogólnokrajowej potencjału i dalszych możliwości działań w zakresie redukcji zużycia energii i emisji zanieczyszczeń do atmosfery,
 - o dokonywania analiz zasadności oraz zakresu i sposobów wprowadzania nowych i nowelizacji istniejących aktów prawnych dotyczących Dyrektywy
- zapewniać dostępność dla notariuszy i biur pośrednictwa handlu nieruchomościami,
- zapewniać dostępność dla firm ESCO² (przedsiębiorstw usług energetycznych³),

¹ Szacunki takie powinny wykonywać wszystkie kraje członkowskie na mocy zapisów Dyrektywy

² Zagadnienie to ściśle wiąże się z planowanym wdrożeniem dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/76/.

³ Dostępność do systemu informatycznego istotnie zmniejszy po stronie przedsiębiorstw usług energetycznych koszty przygotowania inwestycji do realizacji poprzez ułatwienia w poszukiwaniu projektów do realizacji oraz

- zapewniać szeroką dostępność dla wszystkich zainteresowanych osób, firm i instytucji, w tym producentów urządzeń i materiałów budowlanych,

Docelowo powinno się uwzględnić możliwość rozbudowy systemu informatycznego o dodatkowe funkcje umożliwiające:

- bezpośrednią (on-line) rejestrację zużycia energii (cieplnej, elektrycznej, gazu, etc.) przez właścicieli i zarządców dla poszczególnych budynków, co stanowić mogłoby podstawę do:
 - o dodatkowej weryfikacji jakości i prawidłowości wykonania certyfikatów energetycznych budynków,
 - o tworzenia systemów benchmarkingu energetycznego dla budynków,
 - o wprowadzania i rozwoju systemów zarządzania energią w budynkach po uzupełnieniu systemu o dane o rzeczywistych zmianach warunków pogodowych,
 - o tworzenia baz danych na potrzeby planowania energetycznego w gminach (obowiązkowe opracowywanie planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe),
 - o gromadzenia danych i informacji na potrzeby opracowania regionalnych i lokalnych programów w zakresie efektywności energetycznej i ochrony środowiska ,
- możliwość ewidencji osiągniętych na poziomie ogólnokrajowym redukcji emisji zanieczyszczeń do atmosfery pod kątem wykorzystanie ich w systemie międzynarodowego handlu emisjami (...),
- rejestrację i prowadzenie on-line obowiązkowej zgodnie z ustawą Prawo Budowlane książki obiektu budowlanego (zawiera komplet informacji na temat historii obiektu – remonty, awarie, modernizacje, rozbudowy, nadbudowy, etc.), jak również odnosi się do części zadań związanych z funkcjonowaniem Dyrektywy (okresowe przeglądy źródeł ciepła i systemów klimatyzacji).

Zagadnienie efektywnego wykorzystania danych i informacji powinno być traktowane co najmniej na równi z wcześniej omówionymi. Konieczność opracowywania i rejestracji dosyć szczegółowych i precyzyjnych danych technicznych i energetycznych budynków stwarza ogromne i unikalne możliwości dokonywania wszelkiego typu analiz, zarówno na poziomie technicznym, finansowym, jak również makro i mikro ekonomicznym. Najważniejsze możliwości ich wykorzystania (po wdrożeniu systemu informatycznego) obejmują:

- ułatwienia i przejrzystość w planowaniu działań i zadań Państwa, w tym w szczególności w zakresie polityki energetycznej i polityki efektywności energetycznej (do wykorzystania przez organa administracji państwowej),

poprzez umożliwienie dokonywania wstępnej oceny technicznej i ekonomicznej możliwych do realizacji inwestycji termomodernizacyjnych.

- ułatwienie szacunków makroekonomicznych dot. potencjału rynku remontów, modernizacji i termomodernizacji budynków (do wykorzystania głównie przez organa administracji państwowej),
 - opracowywanie i wdrażanie efektywnych narzędzi oraz systemów wspierania i/lub subsydiowania przez Państwo działań w zakresie efektywności energetycznej w budownictwie oraz rozwoju wykorzystania odnawialnych i alternatywnych źródeł energii w budownictwie,
 - usprawnienie rozwoju alternatywnych metod finansowania inwestycji termomodernizacyjnych, w tym w szczególności ESCO (patrz: dyrektywa UE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii, usług energetycznych oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/76/EWG),
 - ułatwienia w przygotowaniu, wprowadzeniu i rozwoju w przyszłości systemów *Total Quality Certification* dla budynków,
- możliwość szerokiego udostępniania danych na potrzeby związane z funkcjonowaniem rynku budowlanego.

Opracował:

mgr inż. Dariusz Koc

KAPE S.A.

tel. 691 956 504