



IV.7215.186.2016.DZ

**Pan
Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii**

Szanowny Panie Ministrze

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka stosowania przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych.

Zastosowanie podzielników kosztów ciepła w założeniu miało dostosować rachunki za ciepło do indywidualnego zużycia i stymulować zachowania energooszczędne. Wprawdzie podzielniki, montowane na grzejnikach centralnego ogrzewania w lokalach, nie są urządzeniami pomiarowymi, jednak umożliwiają ustalenie udziału zużycia ciepła przez lokal w całkowitym zużyciu ciepła przez budynek, a tym samym służą do podziału kosztów energii cieplnej pomiędzy poszczególnych użytkowników lokali.

Ze względu na fakt, iż w starszym budownictwie korzystanie z ciepła związane jest ze wspólną w danym budynku instalacją przesyłową (tzw. „piony”), a w konsekwencji nie ma technicznej możliwości pomiaru ciepła dostarczanego do każdego z lokali z osobną przy wykorzystaniu ciepłomierzy, stosowany od lat w sąsiadujących z Polską krajach Europy Zachodniej system rozliczeń indywidualnego zużycia ciepła oparty na wskazaniach podzielników kosztów ciepła został zaadaptowany przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych w Polsce do warunków polskiego budownictwa i jest powszechnie stosowany, zwłaszcza w zasobach spółdzielczych.

Jednak problem dokonywania rozliczeń kosztów ciepła przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń budzi wiele kontrowersji i stale poruszany jest w licznych skargach od obywateli wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Skarżący zwracają uwagę na krzywdzące nieprawidłowości w rozliczeniach za ciepło, których efektem są wysokie dopłaty do kosztów ogrzewania, wynoszące nawet kilka

tysięcy złotych w okresie rozliczeniowym. Wskazują również, że są zmuszani do ponoszenia kosztów ciepła, którego teoretycznie, w fizycznej postaci, nie ma możliwości dostarczenia do zajmowanego lokalu. Często wysokość tych dopłat kilkakrotnie przewyższa koszty ogrzania lokalu przy wykorzystaniu energii elektrycznej lub węgla. W efekcie część użytkowników lokali, niemogących podołać nadmiernym kosztom ciepła, rezygnuje z ogrzewania lokalu („zakręca” grzejniki), co z kolei przyczynia się do zawilgocenia i zagrzybienia lokali.

Z analizy treści skarg wynika, że stosowane przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych wewnętrzne systemy rozliczeń kosztów ciepła w budynkach wielolokalowych, oparte na wskazaniach podzielników kosztów ciepła, nie dają użytkownikom mieszkań poczucia rzetelnego rejestrowania zużycia ciepła przez grzejnik, a tym samym nie gwarantują sprawiedliwego rozliczania kosztów ciepła na użytkowników lokali. Wskazują też na wady zastosowanych przez właściciela i zarządcę podzielników (np. rejestrowanie zużycia ciepła także w okresie letnim). Zdaniem skarżących występujące nieprawidłowości często są wynikiem wadliwie skonstruowanych regulaminów rozliczeń kosztów dostawy ciepła na użytkowników lokali, w tym dowolnie ustalonych przez właściciela lub zarządcę współczynników wyrównawczych zużycia ciepła na ogrzewanie wynikających z położenia lokalu w bryle budynku, a także niewłaściwie ustaloną relacją tzw. kosztów stałych ciepła do kosztów zmiennych. Skarżący sygnalizują również, że właściciele i zarządcy zasobów lokalowych często podejmują decyzję o zastosowaniu tego systemu rozliczania kosztów ciepła bez uprzedniego przeprowadzenia w budynku koniecznych robót w celu zminimalizowania strat ciepła (termomodernizacji). Zwracają uwagę na trudności związane z możliwością weryfikacji rozliczeń kosztów ciepła dokonywanych przez podmioty, którym właściciel lub zarządca zasobów lokalowych zlecił prowadzenie takich rozliczeń.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty podnoszone w skargach zasługują na rozważenie, ponieważ zwracają uwagę na problem braku wystarczających regulacji prawnych określających sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych podzielników kosztów ciepła, jak również zasad dokonywania rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń.

W licznych wystąpieniach generalnych, kierowanych od 2000 roku do ówczesnego Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Ministra Gospodarki oraz do Prezesa Rady Ministrów (RPO-360555/00) Rzecznik wskazywał na istnienie pilnej potrzeby uregulowania zasad rozliczania z indywidualnymi użytkownikami lokali kosztów dostawy ciepła do lokali. Przepis art. 45a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.), wprowadzony do obrotu w dniu 14 czerwca 2000r., nałożył na właścicieli i zarządców budynku wielolokalowego, jako odbiorców ciepła, obowiązek

dokonania rozliczenia na poszczególne lokale całkowitych kosztów zakupu ciepła (art. 45a ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne). Obowiązujące przepisy nie określiły natomiast, przy pomocy jakich urządzeń oraz metod owo rozliczenie powinno nastąpić. W praktyce do dokonania tych rozliczeń coraz powszechniej stosowane były podzielniki kosztów ciepła instalowane na grzejnikach.

Ostatecznie w ustawie z dnia 4 marca 2005r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 552) do art. 45a ustawy - Prawo energetyczne dodano ust. 8-12, w których przewidziano:

- wprowadzenie w budynkach wielolokalowych metod rozliczania całkowitych kosztów zużycia ciepła na poszczególne lokale w zakresie obejmującym ogrzewanie i przygotowanie ciepłej wody użytkowej,
- jednoznaczne określenie wielkości i wskazań pomiarowych możliwych do wykorzystywania w metodach rozliczania kosztów zużycia ciepła na ogrzewanie lokali mieszkalnych i użytkowych oraz wspólnych częściach budynku wielolokalowego, jak również na przygotowanie ciepłej wody użytkowej dostarczanej centralnie przez instalację w takim budynku,
- możliwość stosowania zamiennego rozliczania opłat dla lokali mieszkalnych i użytkowych na podstawie ich powierzchni lub kubatury, gdy w okresie rozliczeniowym opłata wyliczona według stosowanej metody rozliczeń za dostarczone ciepło na ogrzewanie poszczególnych lokali, po przeliczeniu na jednostkę powierzchni lub kubatury tych lokali, przekracza uśrednioną wielkość opłaty za jednostkę powierzchni lub kubatury dla wszystkich lokali rozliczanego budynku o przyjętą w regulaminie rozliczeń wartość,
- działania właścicieli i zarządców budynków związane z wprowadzeniem i użytkowaniem metod rozliczania całkowitych kosztów zużycia ciepła na poszczególne lokale mieszkalne i użytkowe.

Nowe regulacje weszły w życie z dniem 3 maja 2005r.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk sejmowy nr 3135) wskazano, iż poszerzenie przepisów art. 45a ustawy – Prawo energetyczne podyktowane jest potrzebą doprecyzowania regulacji dotyczącej sposobu funkcjonowania i użytkowania w budynkach wielolokalowych systemów wewnętrznych rozliczeń kosztów zużycia energii cieplnej na poszczególne lokale mieszkalne i użytkowe. Istniejąca różnorodność rozwiązań technicznych i organizacyjnych w zakresie dostaw ciepła do budynków wielolokalowych i sposobów jego rozdziału wewnątrz budynków oraz bardzo zróżnicowany stan techniczny budynków i instalacji centralnego ogrzewania sprawiają, że istnieje potrzeba zwiększenia

odpowiedzialności właścicieli i zarządzających za ten stan, jak również zobowiązania ich do większej staranności związanej z doбором sposobów wewnętrznych rozliczeń kosztów zużytego ciepła i lepszego nadzoru w zakresie rzeczywistego funkcjonowania przyjętych systemów rozliczeń.

We wspomnianym uzasadnieniu zwrócono również uwagę, że istnieje potrzeba opracowania odrębnych przepisów, ujmujących zarówno wymagania techniczne dla systemów opartych o wskazania podzielników kosztów ciepła w budynkach wielolokalowych, jak również ujmujących kryteria oceny tych systemów. Przyjęcie takich przepisów pozwoli w następnej kolejności na uregulowania trybu oceny zgodności ww. systemów (np. tryb certyfikacji) oraz na wydanie stosownego rozporządzenia, wyznaczającego jednostkę certyfikującą oraz ustalającego jej wymagane kompetencje. Działania te w efekcie wpłyną na możliwie szybkie prawidłowe uregulowanie problematyki rozliczeń kosztów ciepła w budynkach, co jest społecznie pilnie oczekiwane.

Po raz kolejny art. 45a ustawy – Prawo energetyczne został znowelizowany z dniem 1 października 2016r. przez przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2016r. poz.831). Ustawa o efektywności energetycznej - jak wynika z uzasadnienia do projektu ww. ustawy, druk sejmowy nr 426 - wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14. 11. 2012, str. 1). Celem ustawy jest ustanowienie ram prawnych dla działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej gospodarki określonych przez dyrektywę 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006, str. 64) oraz stworzenie podstaw w krajowym porządku prawnym dla nowych rozwiązań przewidzianych w dyrektywie 2012/27/UE. Ustawa przewiduje działania dotyczące zwiększenia oszczędności energii: 1) przez odbiorców końcowych; 2) w zakresie wytwarzania oraz 3) w przesyłaniu i dystrybucji.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 45a ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne, koszty zakupu ciepła od przedsiębiorstwa energetycznego, właściciel/zarządca budynku rozlicza w części dotyczącej:

- 1) ogrzewania, stosując metody wykorzystujące:
 - a) dla lokali mieszkalnych i użytkowych:

- wskazania ciepłomierzy,
- wskazania urządzeń umożliwiających indywidualne rozliczenie kosztów, niebędących przyrządami pomiarowymi w rozumieniu przepisów metrologicznych,

- powierzchnię lub kubaturę tych lokali,
 - b) dla wspólnych części budynku wielolokalowego użytkowanych przez lokatorów powierzchnię lub kubaturę tych części odpowiednio w proporcji do powierzchni lub kubatury zajmowanych lokali;
- 2) przygotowania ciepłej wody użytkowej dostarczanej centralnie przez instalację w budynku wielolokalowym, stosując metody wykorzystujące:
- a) wskazania wodomierzy ciepłej wody w lokalach,
 - b) liczbę osób zamieszkałych stale w lokalu.

Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 45a ust. 9 ustawy – Prawo energetyczne, właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego dokonuje wyboru metody rozliczania całkowitych kosztów zakupu ciepła na poszczególne lokale mieszkalne i użytkowe w tym budynku, tak aby wybrana metoda:

- 1) zapewniała:
- a) energooszczędne zachowania,
 - b) zachowanie prawidłowych warunków eksploatacji budynku i lokali w zakresie temperatury i wentylacji, określonych w przepisach prawa budowlanego, lub
 - c) ustalanie opłat za zakupione ciepło w sposób odpowiadający zużyciu ciepła na ogrzewanie i przygotowanie ciepłej wody użytkowej;
- 2) w zależności od warunków technicznych budynków i lokali uwzględniała:
- a) ilość ciepła dostarczanego do lokalu z pionów grzewczych lub przenikania między lokalami oszacowanego w szczególności na podstawie rejestracji temperatury powietrza w lokalu, jeżeli jest to technicznie możliwe i ekonomicznie uzasadnione,
 - b) współczynniki wyrównawcze zużycia ciepła na ogrzewanie, wynikające z położenia lokalu w bryle budynku.

Nowe brzmienie otrzymał art. 45a ust. 7 ustawy – Prawo energetyczne, który nałożył na właścicieli lub zarządców budynków wielolokalowych, w przypadku, gdy miejsce zainstalowania układu pomiarowo-rozliczeniowego służącego do rozliczeń kosztów zakupu ciepła jest wspólne dla dwóch lub więcej budynków wielolokalowych albo dwóch lub więcej grup lokali lub lokali, obowiązek wyposażenia tych budynków i grup lokali w ciepłomierze oraz lokali, tam gdzie jest to technicznie wykonalne i opłacalne, w ciepłomierze lub wodomierze ciepłej wody użytkowej.

Warto podkreślić, że zgodnie z art. 45a ust. 11 ustawy, w przypadku gdy właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego wprowadził metodę, o której mowa w ust. 9, wykorzystującą ciepłomierze i podzielniki kosztów ciepła, użytkownik lokalu udostępnia

swoje pomieszczenia w celu zainstalowania lub wymiany tych ciepłomierzy i urządzeń oraz umożliwiania dokonywania ich kontroli i odczytu wskazań w celu rozliczania kosztów zużytego ciepła w tym budynku.

W art. 45a został dodany ustęp 11a, który przewiduje zasady dochodzenia przez właściciela lub zarządcę budynku należności z tytułu kosztów dostawy ciepła od lokatora w przypadku, gdy użytkownik lokalu nie udostępni właścicielowi lub zarządcy budynku ciepłomierzy, wodomierzy lub urządzeń umożliwiających indywidualne rozliczenie kosztów, niebędących przyrządami pomiarowymi w rozumieniu przepisów metrologicznych, w celu dokonania ich odczytu albo użytkownik lokalu dokona ingerencji w ten przyrząd lub urządzenie w celu zafałszowania jego pomiarów lub wskazań. W tych przypadkach właściciel lub zarządca budynku może:

- 1) dochodzić od użytkownika tego lokalu odszkodowania albo
- 2) obciążyć użytkownika tego lokalu, w okresie rozliczeniowym, kosztami ogrzewania w wysokości nie wyższej niż iloczyn średniej wartości kosztów ogrzewania:
 - a) m^3 kubatury budynku wielolokalowego i kubatury lokalu użytkowanego albo
 - b) m^2 powierzchni budynku wielolokalowego i powierzchni lokalu użytkowanego.

W razie stosowania w budynku wielolokalowym metody, o której mowa w art. 45a ust. 9 ustawy, wykorzystującej wskazania tzw. podzielników ciepła, regulamin rozliczeń powinien dopuszczać możliwość zamiennego rozliczania opłat za ciepło dla lokali mieszkalnych lub użytkowych na podstawie ich powierzchni lub kubatury oraz określać warunki stosowania zamiennego rozliczania (art. 45a ust. 12 ustawy).

Ponadto, do art. 45a został dodany ustęp 13, który nakłada na właściciela lub zarządcę budynku obowiązek wykonania audytu energetycznego budynku, w celu określenia przyczyn nadmiernej energochłonności i wskazania sposobów ograniczenia zużycia ciepła przez ten budynek lub zmiany zamówionej mocy cieplnej, w przypadku gdy ilość ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego w ciągu kolejnych 12 miesięcy przekracza 0,40 GJ w odniesieniu do m^3 ogrzewanej kubatury budynku lub 0,30 GJ w odniesieniu do m^3 przygotowanej ciepłej wody.

Należy jednak zwrócić uwagę, że art. 45a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.) określa jedynie ramy możliwych do zastosowania metod rozliczania kosztów ciepła w budynkach wielolokalowych. Wybór metody rozliczania oraz ustalenie wewnętrznego regulaminu rozliczeń ciepła przeznaczonego na ogrzewanie budynku przepis ten pozostawia w kompetencji właściciela

lub zarządcy budynku, odpowiedzialnego za rozliczenie na poszczególne lokale całkowitych kosztów zakupu ciepła.

Wspomniane wyżej - rozbudowane wskutek kolejnych nowelizacji - przepisy art. 45a ustawy – Prawo energetyczne - stanowią ogólną podstawę prawną do dokonywania przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych rozliczeń za ciepło dostarczone do lokali mieszkalnych na podstawie wskazań podzielników kosztów ciepła. Brak jest jednak nadal uregulowań prawnych określających sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych, dla potrzeb rozliczenia kosztów zużycia energii cieplnej, podzielników tych kosztów oraz zasad dokonywania rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń.

W tym kontekście należy także podkreślić, że wspomniane podzielniki, mimo iż są powszechnie stosowane w obrocie, nie podlegają prawnej kontroli metrologicznej, ani kontroli przewidzianej dla urządzeń wprowadzanych do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Podzielniki kosztów ciepła – w odróżnieniu od ciepłomierzy - nie są przyrządami pomiarowymi w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2001r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2016r. poz. 884 ze zm.) oraz w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 8 ust. 6 tej ustawy. Oznacza to zaś, że omawiane urządzenia nie podlegają żadnej formie prawnej kontroli metrologicznej przewidzianej przez obowiązujące przepisy metrologiczne (zatwierdzeniu typu, legalizacji pierwotnej, jednostkowej, ponownej). W stosunku do owych podzielników nie może mieć więc także zastosowania § 41 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836 ze zm.) przewidujący, iż w przypadku gdy instalacja centralnego ogrzewania została wyposażona w urządzenia służące do pomiaru i rozliczeń zużycia ciepła w lokalach, właściciel tych urządzeń powinien zapewnić okresową ich legalizację lub wymianę.

Podzielniki kosztów ciepła nie podlegają również kontroli przewidzianej dla urządzeń wprowadzanych do obrotu uregulowanej w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r., poz. 1226). Zgodnie z art. 6 ust. 2 ww. ustawy dokonanie oceny zgodności jest obowiązkowe przed wprowadzeniem wyrobu do obrotu lub oddaniem do użytku. Z kolei stosownie do art. 7 ust. 2 ww. ustawy podstawę do wydania producentowi certyfikatu zgodności stanowi pozytywny wynik oceny zgodności z zasadniczymi wymaganiami, dokonywanej przez notyfikowaną jednostkę certyfikującą. Poprzez pojęcie „zasadnicze wymagania” należy rozumieć wymagania w zakresie cech wyrobu, jego projektowania lub wytwarzania, określone w dyrektywach nowego podejścia (art. 5 pkt 16 ww. ustawy). Domniemywa się, że wyrób spełnia określone zasadnicze wymagania, jeżeli jest zgodny z odpowiednimi postanowieniami norm zharmonizowanych

lub specyfikacji zharmonizowanych. Numery zharmonizowanych norm są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Przyczyną wyłączenia podzielników kosztów ciepła z procedury kontroli przewidzianej w ustawie o systemie oceny zgodności jest okoliczność, że obecnie nie ma zharmonizowanych norm, które określałyby wymagania dla podzielników kosztów ogrzewania.

Natomiast normy PN EN 834:2013-12 *Podzielniki kosztów ogrzewania do rejestrowania zużycia ciepła przez grzejniki. Przyrządy zasilane energią elektryczną* i PE-EN 835 *Podzielniki kosztów ogrzewania do rejestrowania zużycia ciepła przez grzejniki. Przyrządy bez zasilania energią elektryczną działające na zasadzie parowania dyfuzyjnego* nie są normami zharmonizowanymi, które stanowiłyby podstawę do wydania producentowi certyfikatu zgodności. Polskie Normy opisują aktualny poziom wiedzy w danej dziedzinie i są uznanymi regułami technicznymi. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (t.j. Dz. U. z 2015r., poz. 1483) stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne.

Podzielniki kosztów ciepła nie są również wyrobami budowlanymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2016r., poz. 1570 ze zm.). Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 tej ustawy, za wyrób budowlany można uznać wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych. Zatem do podzielników kosztów ciepła nie mają zastosowania określone w tej ustawie zasady wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych.

W związku ze skargami wpływającymi od obywateli, w których sygnalizowali oni potrzebę określenia zrozumiałych i jednoznacznych zasad podziału ogólnych kosztów ciepła budynku na użytkowników lokali w budynku wielolokalowym, Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 9 czerwca 2014r. (IV.7215.217.2014) zwrócił się do Dyrektora Departamentu Energetyki ówczesnego Ministerstwa Gospodarki z prośbą o nadesłanie informacji, czy w Ministerstwie Gospodarki został dostrzeżony problem dotyczący niejasnych zasad rozliczania kosztów dostarczania ciepła do lokali przy użyciu podzielników kosztów ciepła przez właścicieli lub zarządców budynków wielolokalowych, jak również, czy prowadzone są prace dotyczące zmiany rozwiązań prawnych obowiązujących w zakresie rozliczania kosztów ciepła przy użyciu wspomnianych przyrządów.

Odpowiadając na wystąpienie Dyrektor Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki w piśmie z dnia 17 lipca 2014r. wyjaśnił m.in., że w przeszłości minister ds. gospodarki podjął próbę doszczegółowienia art. 45a ustawy – Prawo energetyczne poprzez

uregulowanie tego zagadnienia w projekcie ustawy z marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska wraz z rozporządzeniem wykonawczym (uzasadnienie do projektu ustawy opublikowanej w Dz.U. z 2005 r. Nr 62, poz.552), jednakże podczas prac legislacyjnych nad tym projektem, w trakcie uzgodnień społecznych oraz międzyresortowych, z uwagi na brak możliwości ustalenia jednolitych wymagań technicznych oraz kryteriów oceny dla systemów rozliczeń kosztów ciepła oraz brak powtarzalności wyników badań i rozbieżności w opiniach o stosowanych podzielnikach, zrezygnowano z upoważnienia do wydania stosownego rozporządzenia. Brak możliwości określenia w rozporządzeniu jednoznacznych wymagań zasadniczych dla podzielników kosztów ciepła był także wynikiem istnienia wielu czynników generujących błędy, powodujące irracjonalne różnice w opłatach za ciepło (przykładowo średnia wartość maksymalnego błędu pomiaru w budynku wielolokalowym mogła wynosić nawet powyżej 20 %, a średni błąd systemowy dla budynku bez izolacji przegród zewnętrznych nawet powyżej 40%). Na ten fakt zwracano uwagę w licznych publikacjach instytutów badawczych i ośrodków akademickich dotyczących oceny stosowanych systemów rozliczeń wykorzystujących wskazania podzielników kosztów. W przedmiotowych ocenach wyrażane były opinie, że metody podziału kosztów ogrzewania oparte na niemieckich normach, nie nadają się wprost do zaadaptowania do polskich warunków.

Dyrektor Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki we wspomnianym wyżej piśmie zwrócił również uwagę, że zastosowanie tej metody w budynku wielolokalowym wymaga uprzedniego spełnienia kilku podstawowych warunków, a w szczególności:

- przeprowadzenia kosztownej termomodernizacji budynku, która pozwoli zminimalizować straty ciepła (szczególnie duże w zasobie mieszkaniowym wybudowanym przy zastosowaniu starych technologii),
- wyposażenia instalacji wewnętrznej w centralną regulację temperatury oraz w grzejnikowe zawory termostatyczne, umożliwiające indywidualne regulowanie dopływu ciepła do grzejnika,
- zastosowania prawidłowo określonych współczynników wyrównawczych (np. uwzględniających położenie lokalu w bryle budynku), których dobór powinien być poprzedzony audytem energetycznym budynku.

Odnosząc się do kwestii prowadzonych w tym okresie prac nad implementacją wspomnianej wyżej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE, Dyrektor Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki wskazał, że strona polska ma wątpliwości co do zasadności wprowadzenia obowiązku stosowania podzielników kosztów ciepła, które nie są przyrządami pomiarowymi w rozumieniu przepisów metrologicznych i dla których nie ustanowiono wymagań w unijnym prawodawstwie harmonizacyjnym,

stanowiącym podstawę do określenia zasadniczych bądź szczegółowych wymagań dla wyrobów, wynikających z ustawowego upoważnienia zawartego w art. 9 i 10 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935 ze zm.).

Rzecznik Praw Obywatelskich zdaje sobie sprawę, że problematyka rozliczeń kosztów zużycia ciepła w budynkach wielolokalowych może stanowić zagadnienie bardzo trudne do uregulowania w przepisach prawa. Fizyczne właściwości ciepła, które w trakcie wykorzystywania w budynku przenika przez przegrody zewnętrzne i wewnętrzne pomiędzy lokalami, a także występujące straty w instalacji rozpraszającej, w istotny sposób utrudniają rzetelne określenie faktycznej jego ilości, zużywanej przez użytkowników lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych,

Bez wątpienia jednak, stan rzeczy, w którym brak jest przepisów regulujących system dokonywania rozliczeń na podstawie podzielników kosztów zużycia ciepła, jak również brak jest przepisów pozwalających na kontrolę prawidłowości stosowania i działania tych urządzeń w oczywisty sposób musi rodzić pytanie o wiarygodność dokonywanych rozliczeń. Jest to o tyle istotne, że dotyczy zobowiązań finansowych znaczącej części społeczeństwa. Z uwagi zarówno na skalę problemu, długotrwałość jego występowania, jak i fakt, że ma on bezpośredni związek ze sferą praw obywatelskich (bowiem dotyczy kwestii zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb bytowych obywateli) wprowadzenie stosownych regulacji w tym zakresie stanowi obowiązek państwa.

Mając na uwadze wyżej wskazane okoliczności, oraz fakt, że w piśmie Ministra Energii z dnia 24 marca 2016r. (znak: DE-II-0702-1/1/16, DE/489/16) zawarta została wzmianka o planach dotyczących utworzenia w resorcie grupy roboczej, której zadaniem będzie przygotowanie wymagań dla instalacji rozpraszających ciepło w budynkach wielolokalowych, a także szczegółowych wymagań dla właścicieli lub zarządców budynku w zakresie zasad podziału kosztów zużycia energii cieplnej, zapewniających przejrzystość i dokładność rozliczania indywidualnego za pomocą wykorzystywanych podzielników kosztów, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 958.), z upoważnienia Rzecznika uprzejmię proszę o nadesłanie informacji, czy zespół taki został powołany, a jeżeli tak, to na jakim etapie znajdują się podjęte przez ten zespół prace oraz w jakim kierunku zmierzają.

z moją zgodą
Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

- 1/. pismo Dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki w piśmie z dnia 17 lipca 2014r.;
- 2/. pismo Ministra Energii z dnia 24 marca 2016r. znak: DE-II-0702-1/1/16, DE/489/16.