



IV.7215.186.2016.DZ

**Pan
Jacek Sasin
Minister Aktywów Państwowych
Warszawa**

Szanowny Panie Premierze,

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka stosowania przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych nagrzejnikowych 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. Urządzenia te 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. Podzielniki kosztów ciepła - w odróżnieniu od ciepłomierzy - nie są jednak przyrządami pomiarowymi w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2001r. - Prawo o miarach (t.j. Dz.U. z 2020r. poz. 140) oraz w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 8 ust. 6 tej ustawy. Oznacza to zaś, że nie podlegają żadnej formie prawnej kontroli metrologicznej przewidzianej przez obowiązujące przepisy metrologiczne (zatwierdzeniu typu, legalizacji pierwotnej, jednostkowej, ponownej).

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 podjąć nadmiernym kosztem 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 i 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 ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taki stan rzeczy 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 dotyka kwestii zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb bytowych obywateli) wprowadzenie stosownych regulacji w tym zakresie stanowi obowiązek państwa.

Problem braku uregulowań prawnych, określających sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych, dla potrzeb rozliczenia kosztów zużycia energii cieplnej, podzielników kosztów ciepła, oraz zasad dokonywania rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych przy wykorzystaniu wspomnianych

urządzeń Rzecznik Praw Obywatelskich poruszył w wystąpieniu z dnia 2 listopada 2017r. (znak: IV.7215.186.2016.DZ) skierowanym do Ministra Energii (kopia w załączeniu).

W piśmie z dnia 30 listopada 2017r. (znak: DEO.I.4125.17.2017), zawierającym odpowiedź na wspomniane wystąpienie RPO, Minister Energii poinformował Rzecznika, iż jest świadomy złożoności problematyki rozliczeń kosztów zużycia ciepła w budynkach wielolokalowych oraz konieczności wprowadzenia niezbędnych regulacji w tym zakresie. Dlatego też w Ministerstwie została utworzona Grupa Robocza *ds. określenia wytycznych dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych*, której zadaniem jest m.in. przygotowanie wymagań dla instalacji rozprowadzających 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, zapewniających przejrzystość i dokładność rozliczania indywidualnego za pomocą wykorzystywanych podzielników kosztów, oraz przekazał obszernie materiały z posiedzeń tej Grupy. Z treści materiałów załączonych do ww. pisma wynika m.in., że w toku prac Grupy Roboczej dostrzeżono m.in. konieczność opracowania spójnego, wzorcowego regulaminu rozliczania kosztów ogrzewania i podgrzania wody, uwzględniającego wypracowaną metodę oraz współczynniki położenia lokalu w bryle budynku, a także zapewniającego mieszkańcom pełną informację o ilości zużywanego ciepła (centralne ogrzewanie, ciepła woda) przez ich budynek w stosunku do wielkości rekomendowanych w art. 45a ust. 13 ustawy – Prawo energetyczne (kopia w załączeniu).

W piśmie z dnia 7 listopada 2018r. (znak: IV.7215.186.2016.DZ) Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministra Energii z prośbą o nadesłanie informacji, na jakim etapie znajdują się prace wspomnianej Grupy Roboczej, a w szczególności informacji, czy zostały określone wytyczne dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych (kopia w załączeniu).

Odpowiadając na wystąpienie RPO w piśmie z dnia 29 listopada 2018r. (znak: DE.IX.058.1.2018) Minister Energii wskazał, że członkowie Grupy Roboczej podczas posiedzenia, które odbyło się dnia 27 września 2018 r. ze względu na szeroki zakres zadań oraz w celu usprawnienia pracy, utworzyli dwa zespoły. Pierwszy z zespołów pracuje nad przygotowaniem zbioru zaleceń do metodyki rozliczania kosztów ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego, ułatwiających prawidłowe jego rozliczanie na poszczególne lokale. Zalecenia te będą określały: optymalny sposób opomiarowania instalacji w budynku, kwestie, które powinien normować wewnętrzny regulamin rozliczeń danego budynku oraz zalecane metodologie podziału kosztów ciepła, dla opisanych metod opomiarowania budynku wraz ze wzorami do obliczeń. Drugi z zespołów pracuje nad techniczną stroną pomiarów ciepła zużytego przez dany budynek/lokal oraz nad opiniowaniem w tym zakresie

obowiązujących przepisów prawa. Wnioski z pracy poszczególnych zespołów będą udostępniane wszystkim członkom Grupy Roboczej. W dniu 7 listopada 2018 r. odbyło się pierwsze spotkanie zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie zaleceń do metodyki rozliczania kosztów dostarczonego do budynków wielolokalowych ciepła. Na spotkaniu tym przedstawiona została propozycja bazowego zestawienia zaleceń oraz zgłoszone zostały uwagi i zastrzeżenia do treści niniejszego dokumentu. Po dyskusji wprowadzono uzgodnione zmiany oraz wyznaczono harmonogram dalszych prac. Zgodnie z informacjami zawartymi we wspomnianym piśmie, kolejne spotkanie zespołu zajmującego się przygotowaniem zbioru zaleceń do metodyki rozliczania kosztów zakupu ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego miało odbyć się 28 listopada 2018r., a w jego trakcie planowane było uzgodnienie ostatecznej wersji zapisów, które mają być zawarte w tworzonych zaleceniach. Prace zespołu winny zakończyć się wraz z opracowaniem dokumentu obejmującego wymienione powyżej zalecenia, co planowane było do końca 2018 roku, natomiast na początku 2019 roku przewidziano jego publikację na stronie internetowej Ministerstwa Energii. Posiedzenie zespołu drugiego pracującego nad techniczną stroną pomiarów ciepła zużytego przez dany budynek/lokal oraz nad opiniowaniem, w tym zakresie, obowiązujących przepisów prawa, miało odbyć się w trzecim tygodniu grudnia 2018r. (kopia w załączeniu).

W kolejnym piśmie z dnia 18 lipca 2019r. (znak: DE.IX.058.5.2018), odpowiadając na wystąpienie Rzecznika z dnia 8 lipca 2019r., Minister Energii poinformował RPO, że praca Zespołu zajmującego się przygotowaniem zbioru zaleceń do metodyki rozliczania kosztów ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego, została zakończona, zaś opracowany materiał wkrótce zostanie opublikowany na stronie internetowej resortu. Natomiast praca Zespołu opiniującego przepisy prawa w zakresie rozliczeń ciepła w budynkach wielolokalowych została wstrzymana w związku z wejściem w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej. Zgodnie z informacjami zawartymi we wspomnianym piśmie, w Ministerstwie Energii analizowane są warianty implementacji niniejszych przepisów, na podstawie których możliwa będzie dalsza praca Zespołu (kopia w załączeniu).

Mając na uwadze okoliczność, że na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. poz. 2290) nazwa „Ministerstwo Energii” została zmieniona na „Ministerstwo Aktywów Państwowych”, oraz fakt, że do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż wpływają skargi od obywateli dotyczące problematyki rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do ich mieszkań, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.), z upoważnienia Rzecznika uprzejmie proszę o nadesłanie informacji dotyczących efektów pracy Grupy Roboczej *ds. określenia wytycznych dla indywidualnego rozliczania kosztów*

zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych, a w szczególności informacji, czy materiał opracowany przez Zespół zajmujący się przygotowaniem zbioru zaleceń do metodyki rozliczania kosztów ciepła dostarczonego do budynku wielolokalowego, będzie podlegał publikacji na stronie internetowej resortu (jeśli tak – to w jakim przewidywanym terminie), jak również informacji, czy kontynuowane są prace Zespołu opiniującego przepisy prawa w zakresie rozliczeń ciepła w budynkach wielolokalowych, a jeżeli tak, to na jakim znajdują się etapie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

- 1/. pismo RPO znak: IV.7215.186.2016.DZ z dnia 2 listopada 2017r.
- 2/. pismo Ministra Energii znak: DEO.I.4125.17.2017 z dnia 30 listopada 2017r.
- 3/. Pismo RPO znak: IV.7215.186.2016.DZ z dnia 7 listopada 2018r.