IWONA SZYMCZAK

Informacje o wskaźnikach energetycznych jako impuls podjęcia uchwały przez wspólnotę mieszkaniową w przedmiocie zgody na inwestycję termomodernizacyjną

Information on Energy Performance Indicators as an Incentive for a Housing Community to Adopt a Resolution Consenting to a Thermomodernisation Investment

Abstract

The paper examines whether, and to what extent, administrative-law instruments can encourage housing communities to adopt resolutions consenting to thermomodernisation investments. The analysis focuses on the thermomodernisation bonus under the Act of 21 November 2008 on supporting thermomodernisation and renovation, and on the information obligations concerning heat costs, heat consumption and the energy performance of buildings. The author discusses the subjective and objective scope of the beneficiaries of the bonus, the two-level decision-making process in a housing community (the will of individual unit owners and the resolution of the community) and the significance of the community's financial capacity, which must be distinguished from its creditworthiness as assessed by banks. The public-law obligations of the manager under the Energy Law and of unit owners under the Act on the energy performance of buildings are then analysed. The author concludes that the dispersion of the regulations and their inconsistent terminology weaken their incentive effect, and argues for better coordination of these instruments, e.g. by introducing a single energy performance certificate for the whole building.

SŁOWA KLUCZOWE: wspólnota mieszkaniowa, termomodernizacja, premia termomodernizacyjna, uchwała, efektywność energetyczna, świadectwo charakterystyki energetycznej

KEYWORDS: housing community, thermomodernisation, thermomodernisation bonus, resolution, energy efficiency, energy performance certificate

IWONA SZYMCZAK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Szczecińskiego, e-mail: iwona.szymczak@usz.edu.pl, ORCID – 0000-0002-5996-6075.

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/BZ691704

1 Uwagi ogólne

Jednym z najbardziej pilnych wyzwań w obszarze budynków wielolokalowych jest poprawienie ich efektywności energetycznej. W makroskali państwa korzystne jest zachęcenie prywatnych (współ-)właścicieli już istniejących budynków do dokonywania prac modernizacyjnych, które dostosowują je do nowych wymogów technologicznych (wtedy nie zabiera się nowych terenów pod zabudowę i jest wykorzystana istniejąca już infrastruktura techniczna). Państwo dysponuje środkami pieniężnymi, które mogą być inwestowane w tym celu, jednak jest zobowiązane do ich racjonalnego wydawania. Często jest stosowany montaż finansowy środków prywatnych i publicznych[1]. Katalog publicznych form wsparcia jest szeroki, a dla każdej z nich są zróżnicowane wymogi, dlatego muszę zawęzić zakres przedmiotowy opracowania do jednej z nich, tj. premii termomodernizacyjnej (zwanej też premią docieplenioową). Na tym przykładzie zamierzam przedstawić ogólny schemat przebiegu procesu decyzyjnego w podmiocie prywatnym wnioskującym o udzielenie dotacji na dokonanie termomodernizacji.

Głównym celem tego badania będzie ustalenie, czy i w jakim zakresie te instrumenty administracyjnoprawne mogą oddziaływać na podejmowanie przez prywatnych właścicieli decyzji o aplikowaniu o środki publiczne (stanowiące tylko dopłatę do ich prywatnych wkładów pieniężnych). Dodatkowo, sytuacja komplikuje się we wspólnocie mieszkaniowej, w której mamy dwa poziomy podejmowania decyzji. Pierwszy z nich to decyzja indywidualnego członka – właściciela lokalu, a drugi poziom podjęcia decyzji stanowi uchwała wspólnoty mieszkaniowej (jej wewnętrzny akt woli). Wobec tego trzeba ustalić, do kogo są adresowane instrumenty publicznoprawne zawierające impulsy stymulujące energooszczędne działanie.

Przedmiotem analizy prawnej będzie: (1) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków[2]; (2) ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności

1 Zuzanna Rataj, Rafał Iwański, Beata Bugajska, „Społeczne budownictwo mieszkaniowe wobec starzenia się polskiego społeczeństwa" *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2018): 287–300.

2 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1446, dalej: u.wspier.term.

lokali[3]; (3) ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[4] oraz (4) ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków[5]. Pierwsza z nich określa, jakie środki pomocy publicznej zapewnia państwo i jakie warunki trzeba spełnić, aby tę pomoc uzyskać. Druga ustawa reguluje wewnętrzny proces podejmowania decyzji (w formie uchwały) we wspólnocie mieszkaniowej. Ponadto, określa kryteria weryfikacji uchwały w sprawie aplikowania o te środki w kontekście prawidłowego zarządzania, w razie zaskarżenia uchwały przez mniejszościowego współwłaściciela. Natomiast trzecia (i czwarta) z nich zawiera impulsy stymulacyjne, których adresatami są podmioty prywatne. Każda z wymienionych ustaw ma swoje odrębne definicje o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym, których znaczenia częściowo się pokrywają. Jednak po ich szczegółowym zestawieniu, ukazują się luki i niespójności, powodujące rozbieżności interpretacyjne. A zatem w pkt 2 dokonam analizy definicji i pojęć. Kolejno w pkt 3 przedstawię proces decyzyjny (uzgodnienia woli) wspólnoty mieszkaniowej, a następnie w pkt 4 przedstawię instrumenty prawa publicznego, które mogą motywować i wpływać na decyzje wspólnoty mieszkaniowej.

2 | Zakres przedmiotowy i podmiotowy beneficjentów premii docieplenio wej

Pomoc publiczna w realizacji inwestycji termomodernizacyjnych (zwanych dalej też inwestycją docieplenio wą), o której mowa w art. 3 u.wspier.term., jest bardzo szczegółowo sprecyzowana. Obejmuje ona dofinansowanie do pożyczek zaciąganych przez inwestora, będącego zarówno podmiotem prywatnym, jak i podmiotem publicznym[6]. Musi on sfinansować, z zaciągniętego przez niego kredytu, co najmniej 50% wartości inwestycji, a wtedy może uzyskać pomoc w wysokości 26% wartości inwestycji. Natomiast, jeśli chodzi o wymogi prawne dotyczące spełnienia kryteriów technicznych

3 Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1048), dalej: u.w.l.

4 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.), dalej: pr. energ.

5 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 101), dalej: charak.ener.budyn.

6 Małgorzata Ofiarska, „Przedsięwzięcia termomodernizacyjne – gmina jako inwestor oraz podmiot wspierający ich realizację przez inne osoby" *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 9 (2015): 24–33.

(przede wszystkim chodzi o wzrost wskaźników świadczących o poprawie efektywności energetycznej budynku), to warto przeanalizować sposób rozłożenia ryzyka inwestycyjnego. Zasadniczo obciąża ono inwestora, jednak ustawodawca trochę je wyważył. Wypłata premii zależy jedynie od wypełnienia warunków wynikających z audytu energetycznego[7] oraz planu budowlanego (dokumentów poprzedzających inwestycję). Jeśli inwestor naruszy warunki techniczne wskazane w tych wymienionych dokumentach, ma obowiązek zwrócić premię. Natomiast kwestią trudną do oszacowania na etapie aplikowania jest, czy na skutek docieplenia budynek osiągnie rzeczywisty wskaźnik docieplenia. Ten współczynnik jest niepewny, więc bezpośrednio nie warunkuje wypłaty premii. Jednak te parametry można zweryfikować po zakończeniu inwestycji[8]. I tu pozytywnie należy interpretować możliwość uzyskania dodatkowej dopłaty, po zrealizowaniu inwestycji, która osiągnie faktyczne parametry oszczędności ciepła (grant termomodernizacyjny, art. 5b u.wspier.term.). Beneficjent, jako podmiot zlecający usługę docieplenio wą, powinien w umowie o prace budowlane wskazać precyzyjnie standard wykonania w oparciu o parametry warunkujące premię termomodernizacyjną i zabezpieczyć się na wypadek, gdyby wykonawca usługi budowlanej nie dopełnił wymogów technicznych w tym zakresie. Niemniej jednak będzie to już kwestia rozliczeń między wspomnianymi podmiotami. Regulacje publiczne muszą chronić racjonalność wydatków stanowiących pomoc publiczną w nieruchomości prywatne, podczas gdy ryzyko gospodarcze wadliwego wykonania docieplenia obciąża beneficjenta[9].

Natomiast, jeśli chodzi o zakres podmiotowy, ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów w swoim zakresie podmiotowym inwestorów wskazuje na dwie kategorie: (1) właścicieli nieruchomości oraz (2) zarządców. I tak w pierwszej grupie są wyłączny właściciel lub współwłaściciele. W przypadku tych ostatnich, gdy jest

7 Tomasz Waszczyński, „Audyt energetyczny" *Nieruchomości i Prawo*, nr 10 (2012): 30–31.

8 Anna Żelazna, „Omówienie projektu nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów" *Nieruchomości*, nr 11 (2019): 15–16.

9 Odmowa wsparcia ze względu na niezachowanie wysokich wymogów nie zwalnia wspólnoty z wykonania jej zobowiązań umownych wobec wykonawcy prac docieplenio wych. Natomiast w ramach swobody umów warto rekomendować wspólnotom wprowadzanie do umów „wykonawczych" takich postanowień, które uzależniają uznanie zobowiązania usługodawcy za prawidłowo wykonane od akceptacji inwestycji przez instytucję wypłacającą premię.

to współwłasność ułamkowa (zwykła), wówczas wszyscy powinni złożyć wniosek o dofinansowanie, ponieważ jest to czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu (art. 199 k.c.). W tej grupie powinny się znaleźć, choć niewymienione explicite, spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego[10] oraz wspólnoty mieszkaniowe.

I tak, jeśli chodzi o spółdzielnie mieszkaniowe, sprawa jest klarowna, gdyż spółdzielnia jest właścicielem nieruchomości, na której znajduje się budynek stanowiący obiekt inwestycji docieplenio wej. Z jednym wszakże wyjątkiem, gdy spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje zarząd powierzony z mocy prawa, na podstawie art. 27 u.s.m. Wówczas spółdzielnia jest tylko zarządcą (a nie właścicielem). Chociaż warto nadmienić, że bardziej skomplikowany stan prawny był do 9 września 2017 r., gdyż spółdzielnia zarządzająca w trybie art. 27 ust. 2 u.s.m. skupiała funkcję nie tylko organu wykonawczego wspólnoty mieszkaniowej, ale też jej organu stanowiącego – zebrania właścicieli[11]. De lege lata, od wspominanej wcześniej cezury czasowej, można uznać, że specyfika tej konstrukcji prawnej polega jedynie na tym, że spółdzielnia jest zarządcą, „powołanym" z mocy prawa[12]. Co prawda uznaje się, że zakres jej kompetencji w zakresie zwykłego zarządu jest nieco szerszy. P. Pałka pisze, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną ma tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane w zakresie robót budowlanych, które służą eksploatacji i utrzymaniu części budynku i urządzeń objętych współwłasnością[13].

Jednak, lege non distinguente, należy uznać, że sprawy wykraczające poza zwykły zarząd należą do decyzji właścicieli lokali, a w związku z tym powinny być podejmowane większością głosów. Słusznie jednak Ewa Bończak-Kucharczyk twierdzi, że nie ma zebrania, więc pozostaje głosowanie

10 Aktualnie, chociaż takie podmioty istnieją, nie można tworzyć nowych – zastąpiono je nową formą prawną zwaną społeczną inicjatywą mieszkaniową.

11 Mirosław Nazar, „Spółdzielcza forma zarządu nieruchomościami wspólnymi właścicieli lokali" *Rejent*, nr 18 (2003): 158.

12 Iwona Szymczak, „Ewolucja konstrukcji prawnej ustawowego zarządu powierzonego" *Prawo i Więź*, nr 1 (2020): 126.

13 Piotr Pałka, „Komentarz do art. 27", [w:] *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, red. Dariusz Bierecki, Piotr Pałka (Warszawa: C.H. Beck, 2025, Legalis), Nb 9.

w drodze indywidualnego zbierania głosów przez zarządcę, czyli spółdzielnię mieszkaniową[14].

Natomiast inaczej kształtuje się kwestia legitymacji do złożenia tego wniosku w przypadku wspólnoty mieszkaniowej, która z jednej strony, jest podmiotem prawa (jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 33^1 k.c.), jednak, z drugiej strony, **nie jest ona właścicielem** nieruchomości wspólnej (art. 3 u.w.l.), której docelowo dotyczy inwestycja docieplenia. Niemniej jednak, w drodze wykładni funkcjonalnej, należy uznać, że jest ona uprawniona do złożenia wniosku, ponieważ mieści się to w zakresie prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną. Zważywszy jednak na to, że w skład jej struktury organizacyjnej wchodzą: organ stanowiący („zebranie właścicieli lokali"[15]) oraz organ wykonawczy (i reprezentacyjny), którym jest zarządca (lub zarząd), to wynika z tego, że podmiotem składającym wniosek jest wspólnota mieszkaniowa, a zarządca jest tylko jej organem reprezentacyjnym związanym uchwałą właścicieli lokali.

Tymczasem drugą kategorię, obok właścicieli, stanowią zarządcy. W tym kontekście należałoby uznać, że chodzi tu o „własne" kompetencje zarządcy do podejmowania decyzji, w analizowanym tu zakresie. Na początek należy zaznaczyć, że nie chodzi tu ani o zarządcę powierzonego ustanowionego w trybie umowy (art. 18 u.w.l.) ani w trybie ustawy (art. 27 u.s.m.). Przypadek zarządcy, który miałby taką samoistną kompetencję, może dotyczyć nieruchomości stanowiących własność podmiotu publicznego, oddanych w trwały zarząd[16]. Trwały zarząd jest specjalną formą władania nieruchomością stanowiącą własność publiczną. Trwały zarząd sprawują państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Można więc uznać, że to one są zarządcami, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.wspier.term. Dokładnie funkcje tego zarządcy sprawuje organ danej jednostki. Przyjęcie konstrukcji zarządu jest konieczne, ponieważ zarządzający nie jest właścicielem, lecz ma tytuł prawny do nieruchomości. Jest nim decyzja administracyjna oddająca w trwały zarząd. Treść uprawnień

14 Ewa Bończak-Kucharczyk, „Komentarz do art. 27", [w:] *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018, LEX).

15 Edward Gniewek, „Model wspólnoty mieszkaniowej i spółdzielni w zarządzaniu nieruchomością wspólną po ustanowieniu odrębnej własności lokali", [w:] *Podmiotowość cywilnoprawna w prawie polskim. Wybrane zagadnienia*, red. Edward Gniewek (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2008), 40.

16 Małgorzata Ofiarska, „Zmodyfikowane zasady udzielania i rozliczania premii termomodernizacyjnych" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 11 (2021): 19.

zarządcy jest bliska prawu rzeczowemu. Katalog samoistnych uprawnień jednostki zarządzającej (ergo zarządcy) zawarty jest w art. 43 ust. 1 pkt 1–3 u.g.n., a wśród nich jest uprawnienie do wykonywania robót budowlanych.

3 | Autonomia woli a zdolność finansowa wspólnoty mieszkaniowej

Prima facie może budzić wątpliwość celowość rozważania autonomii woli w kontekście możliwości finansowych podmiotu prawa dokonującego czynności prawnej. Autonomia woli ze swej istoty jest samostanowieniem o swych prawach, a więc i możliwości zaciągania związanych z nią obowiązków. A jednak w przypadku wspólnoty mieszkaniowej te elementy są ściśle powiązane i wpływają na kwalifikację prawną uchwały zawierającej zgodę na docieplenie, i związany z tym wydatek. Chociaż ustawa o własności lokali tego *expressis verbis* nie zastrzega, lecz kierując się wykładnią funkcjonalną i systemową należy uznać bezwzględny wymóg wiązania zgody na dokonanie każdej czynności zarządzania z określeniem wielkości środków na nią przeznaczanych oraz wskazaniem źródła tego finansowania (zaliczki, kredyt, fundusz remontowy). Analiza prawna procesu decyzyjnego będącego kształtowaniem woli wspólnoty mieszkaniowej obejmuje nie tylko wyrażenie zgody na inwestycję docieplenia budynku, lecz także określenie sposobu jej finansowania[17]. W przypadku premii dociepleniowej przypomnę, że ciężar ten ponosi w większości wspólnota mieszkaniowa, a dopłata ze środków publicznych jest stosunkowo niewielką jej częścią. Ponadto, wkład własny musi pochodzić z kredytu, co zwiększa koszt całej inwestycji o odsetki w długim okresie kredytowania. Nie ulega wątpliwości, że jest to istotny czynnik hamujący dla podmiotów publicznych korzystających z tych środków, lecz to samo dotyczy też podmiotów prywatnych. M. Ofiarska trafnie zauważyła, że przyczyną tej pasywnej postawy jest obowiązek dofinansowania takich przedsięwzięć z kredytów zaciąganych przez gminy. Może to prowadzić do zwiększenia długu publicznego gmin i przekroczenia dopuszczalnych wskaźników ich zadłużenia[18].

17 Iwona Szymczak, „Informacja rozproszona i jej wpływ na naruszenie zasady prawidłowego zarządzania finansami we wspólnocie mieszkaniowej" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 5 (2025): 30.

18 Małgorzata Ofiarska, „Premie i granty jako suplementarne instrumenty wsparcia przedsięwzięć ukierunkowanych na poprawę stanu technicznego

Kolejno przechodząc do aspektów finansowych podejmowania uchwał we wspólnocie mieszkaniowej, ich specyfika przejawia się w tym, że decyzje zapadają większością liczoną wielkością posiadanego udziału w nieruchomości wspólnej (art. 22 ust. 2 u.w.l.), lecz zobowiązują wszystkich współwłaścicieli do ponoszenia jej kosztów. Warto więc prześledzić proces tworzenia woli wspólnoty mieszkaniowej. Rozpoczyna się on w organie stanowiącym, który tworzy wolę tego podmiotu[19]. Przybiera ona postać uchwały. W literaturze definiuje się uchwały jako czynności prawne obejmujące oświadczenia woli więcej niż jednego podmiotu, które dla swej skuteczności nie wymagają zgody wszystkich uczestniczących, lecz jedynie określonej większości[20]. Natomiast organ wykonawczy (zarząd albo zarządca) jest zobowiązany wykonać treść takiej uchwały. Jednak zanim dojdzie do powstania woli wspólnoty mieszkaniowej, trzeba jeszcze dostrzec etap wcześniejszy tj. tworzenie woli poszczególnych członków tego organu, którzy muszą objawić tę wolę na zewnątrz, czyli w akcie głosowania (art. 61 k.c.). Według Stefana Grzybowskiego, oddanie głosu stanowi jednostronną czynność prawną głosującego[21]. Każde z tych oświadczeń woli należy oceniać oddzielnie, co do jego ważności i skuteczności, stosownie do cech podmiotu głosującego[22]. Należy uznać, że oświadczenie podmiotu głosującego zostało złożone pozostałym uczestnikom głosowania. Natomiast do podjęcia uchwały dochodzi dopiero z chwilą złożenia wymaganej przez ustawę liczby głosów. Z tą chwilą uchwała wiąże wszystkich członków danego podmiotu, niezależnie od tego, że została ona podjęta (tylko) większością głosów. Wtedy, wewnątrz struktury organizacyjnej tego podmiotu, powstaje jego wola. Zostaje ukształtowana jednolita jej treść, która jednak nie jest jeszcze wyrażona na zewnątrz. Jeśli jej treść obejmuje treść czynności prawnej mającej być dokonaną z osobą trzecią, to ta ostatnia nie ma jeszcze żadnych

mieszkaniowego zasobu gminy" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 1 (2024): 4; Żelazna, „Omówienie projektu nowelizacji", 16.

19 Amédéo Wermelinger, *Zürcher Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch*, t. IV 1c, *Das Stockwerkeigentum. Art. 712a–712t ZGB* (Zürich: Schulthess, 2010), 877.

20 Zbigniew Radwański, Adam Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna* (Warszawa: C.H. Beck, 2025), 222.

21 Więcej na ten temat: Stefan Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, red. Stefan Grzybowski (Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1974), 479.

22 Ibidem.

roszczeń wobec tego podmiotu. Jednak organ reprezentacyjny np. zarządca może złożyć oświadczenie woli (zgodne z treścią przyjętej uchwały).

Z tej formuły głosowania większościowego wynika, że decyzje dotyczące nieruchomości wspólnej nie mogą wykroczyć poza zasady prawidłowego zarządzania. Wobec powyższego, analizowany wcześniej zakres autonomii woli wspólnoty mieszkaniowej co do podjęcia decyzji o inwestycji docieplenio wej, jest ograniczony (w pewnym stopniu) ze względu na jej konsekwencje finansowe. I właśnie w kontekście możliwości finansowych jej członków należy oceniać zdolność finansową wspólnoty mieszkaniowej. Przykład premii termomodernizacyjnej stanowi sposób finansowania bezwzględnie uwarunkowany zaciągnięciem kredytu bankowego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Wymogi procentowe udziału kredytu w relacji do całkowitych kosztów inwestycji zwiększają ryzyko finansowe (pomimo publicznej dopłaty).

I tu odwołam się do koncepcji o ograniczonej zdolności prawnej wspólnoty mieszkaniowej[23]. Uchwały, jako decyzje o skutkach ekonomicznych i finansowych w zakresie zarządzania nieruchomością wspólną, są podejmowane w określonym reżimie prawnym. Są one zaskarżalne, a jedną z przesłanek zaskarżenia jest „nieprawidłowe zarządzanie" tj. nieoszczędne, nieracjonalne gospodarowanie wspólnymi funduszami (art. 25 u.w.l.). Przy ocenie tej przesłanki przez sąd znaczenie ma rozróżnienie dwóch pojęć, które pozostają ze sobą w pewnej korelacji. Po pierwsze, zdolność finansowa wspólnoty mieszkaniowej, która powinna być badana w kontekście oceny ryzyka obciążającego właściciela lokalu. Chociaż zobowiązanie zaciąga wspólnota mieszkaniowa, lecz ostateczne ryzyko finansowe spoczywa na właścicielu lokalu (art. 17 u.w.l.). W związku z tym, uchwała stanowiąca o niezasadnym wydatku, na który „nie stać" wspólnoty, może być przedmiotem zaskarżenia, z powodu naruszenia zasady prawidłowego zarządzania (w art. 25 u.w.l.). W literaturze pisze się, że „zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną muszą być ustalane stosownie do jej rodzaju i przeznaczenia, stanu nieruchomości i znajdujących się na niej budynków, a także norm budowlanych i dotyczących ochrony środowiska (przed zanieczyszczeniami, hałasem itd.)". Kluczowe jest przy tym stwierdzenie, że „sąd nie powinien abstrahować przy tej ocenie także od możliwości finansowych właścicieli lokali. Pewne decyzje mogą być

23 Iwona Szymczak, *Wspólnota mieszkaniowa* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 86.

bowiem uzasadnione zasadami prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną, lecz przekraczać możliwości finansowe części właścicieli"[24]. Środki finansowe, którymi dysponuje wspólnota mieszkaniowa są wpłacane przez wszystkich właścicieli, a wydatek jest dokonywany na mocy uchwały większości właścicieli.

Jeśli chodzi o zdolność finansową wspólnoty mieszkaniowej, trzeba oceniać ją przez pryzmat wyważonego interesu wspólnego. W tej ocenie znaczenie ma nie tylko rodzajowy zakres wydatku, jego uzasadniona potrzeba (konieczność), lecz także jego koszt. Pozytywna przesłanka, w której mieści się zakres zdolności finansowej wspólnoty mieszkaniowej, to „prawidłowe zarządzanie"[25]. Można tu rozważać „koszt przekraczający cenę rynkową", lub brak „racjonalności wydatku jako zbytecznego, podwyższającego standard już istniejący." Kwestia ta ma szczególne znaczenie, gdyż z jednej strony, w sprawach zarządzania nieruchomością wspólną, chodzi o wyważenie interesu wspólnotowego dotyczącego utrzymania nieruchomości wspólnej w stanie zdatnym i bezpiecznym do użytku, a z drugiej strony nie można nakładać na właścicieli lokali obciążeń przekraczających ich zdolności płatnicze.

Natomiast inne znaczenie ma pojęcie „zdolności kredytowej" wspólnoty mieszkaniowej. Ocena tej zdolności jest dokonywana przez podmiot zewnętrzny, który nie partycypuje we wpłatach na jej fundusze. W literaturze zauważono, że bank, czy ogólnie wierzyciel, nie ocenia (moje podkreślenie: nie ma możliwości oceny zdolności kredytowej członków wspólnoty mieszkaniowej). Co więcej ocena zdolności kredytowej całej wspólnoty jako kredytobiorcy ma raczej charakter formalny. Bank powinien przede wszystkim zbadać uchwałę właścicieli lokali wyrażającą zgodę na zaciągnięcie kredytu. Przedmiotem badania w kontekście oceny zdolności kredytowej wspólnoty mieszkaniowej mogą być przepływy pieniężne (*cash flow*), wysokość funduszu remontowego, terminowość wpłat (zaliczek) oraz poziom zadłużenia właścicieli. Co do tego ostatniego wskaźnika, trzeba wyraźnie zastrzec,

24 Maciej Berek, Jerzy Pisuliński, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III, *Prawo rzeczowe*, red. Edward Gniewek (Warszawa: C.H. Beck, 2020), Legalis, rozdz. V, Nb 220.

25 Naruszenie zasady prawidłowego zarządzania jest odrębną przesłanką zaskarżenia uchwały, u której podstaw leży naruszenie interesu wspólnego (w tym wspólnego interesu finansowego wspólnoty mieszkaniowej). Nie należy jej utożsamiać z inną przesłanką, którą jest naruszenie interesu (finansowego) właściciela lokalu. Ta ostatnia wiąże się z uszczerbkiem w jego majątku osobistym.

że wysoki stopień zadłużenia jest wskaźnikiem ostrzegawczym dla banku przed wydaniem pozytywnej oceny zdolności kredytowej, lecz nie jest w stanie wskazać prognostycznie (na przyszłość), czy nałożenie na właścicieli dodatkowej opłaty z tytułu spłaty kredytu nie spowoduje tego zjawiska już w trakcie jego spłacania. Bank nie ma bowiem żadnych prawnych narzędzi badania dochodów osobistych jej członków, ani skutecznych narzędzi badania rzeczywistej zdolności kredytowej wspólnoty mieszkaniowej. Podobnie jest, gdy chodzi o możliwości otrzymania od niej „skutecznych" zabezpieczeń. Głównym „instrumentem zabezpieczenia" jest uchwała o wysokości wpłat na fundusz remontowy, które są tak skalkulowane, aby były spłacane raty zaciągniętego kredytu. Natomiast, jeśli chodzi o zabezpieczenia rzeczowe, nie jest możliwe obciążenie hipoteką nieruchomości wspólnej.

Konkludując, wspólnota mieszkaniowa jest specyficznym podmiotem, który zaciągając kredyt, najpierw powinien w ramach wewnętrznych procesów decyzyjnych mieć stwierdzoną zdolność finansową do jego zaciągnięcia, a następnie wierzyciel może prowadzić analizę zewnętrzną jej zdolności kredytowej.

4 Publicznoprawne obowiązki wpływające na energooszczędność w budynkach wielolokalowych

4.1. Publicznoprawne obowiązki zarządcy

Ustawodawca założył, że wiedza i świadomość właścicieli lokali o wielkości ciepła zużywanego w budynku wyzwoli w nich chęć nie tylko oszczędzania, ale i dokonywania inwestycji termomodernizacyjnych. Jednak nie jest to możliwe bez współdziałania zarządcy i dlatego ustawodawca nałożył na niego obowiązki w zakresie „mobilizowania" właścicieli do dokonywania tych inwestycji.

Analizę rozpocznę od prawa energetycznego. Zgodnie z art. 45 ust. 9 pr. energ., zarządca zawiera umowę o dostawę ciepła. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwa aspekty. Pierwszy z nich, to odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z zawarcia tej umowy. I tak, pomimo brzmienia art. 45 ust. 9 pr. energ., że to zarządca zawiera umowę, w sensie materialnym to nie on jest stroną umowy, lecz wspólnota mieszkaniowa. Natomiast według art. 22 ust. 1 u.w.l. jest ona reprezentowana przez zarządcę (lub

ewentualnie przez zarząd). W związku z tym, że zawarcie umowy o dostawę ciepła mieści się w zakresie zwykłego zarządu, zarządca ma kompetencje negocjowania szczegółowych jej postanowień, które mogą być bardziej lub mniej proekologiczne (np. mocy dostarczonej do budynku). Kolejno, zarządca ma obowiązek wyboru metody rozliczania kosztów dostarczonego ciepła (art. 45a ust. 9 pr. energ.). Ciepło jest trudno mierzalne, dlatego konieczne jest właściwe rozłożenie podziału kosztów ciepła utraconego wewnątrz budynku (w częściach wspólnych) oraz elementów ceny ciepła określanych jako koszt mocy dostarczonej do budynku, który jest elementem stałym opłaty (art. 45a ust. 9 pr. energ.). W opracowaniu przyjęto założenie, że jest to obowiązek zarządcy, ponieważ w jego ramach nie ma zbyt dużego luzu decyzyjnego, lecz w ramach swojej kompetencji do sporządzenia regulaminu rozliczania ciepła, musi kierować się zasadami prawa energetycznego. Pierwszeństwo ma zasada rzeczywistego ponoszenia przez właścicieli lokali kosztów dostawy ciepła[26].

I dopiero w dalszej kolejności jako element oddziaływania na zużycie ciepła można wymienić przepisy (prawa energetycznego), które nakładają bezpośrednio na zarządcę[27] szczególne obowiązki informacyjne względem właścicieli lokali (jako użytkowników) wpływające na stopień konsumpcji ciepła. Ustawodawca założył, że wiedza i świadomość właścicieli lokali o wielkości ciepła zużywanego w budynku wyzwoli w nich nie tylko chęć oszczędzania, ale i dokonywania racjonalnych inwestycji termomodernizacyjnych. Prawne narzędzia dostarczania wiedzy o wielkości energii zużytej w budynku lub (i) w jego części są zawarte w art. 45c pr. energ. Zarządca, będąc profesjonalnym przedsiębiorcą zajmującym się zarządzaniem nieruchomościami, ma obowiązek dostarczenia informacji, która dotyczy dwóch rodzajów danych. Z art. 45c pr. energ. wynika rozróżnienie, mianowicie w ust. 1 ustawodawca posługuje się terminem informacji o „koszcie ciepła", a w ust. 2 jest mowa o informacji o „zużyciu ciepła". Jeśli chodzi o pierwszy z tych wskaźników, w dyrektywie energetycznej uczyniono założenie, że

26 O obowiązku zarządcy dotyczącym instalowania urządzeń pomiarowych zob. Agata Kościuk, „Komentarz do art. 45a", [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz* (LEX/el., 2023).

27 Ustawodawca nie odnosi się do sposobu ustanowienia zarządcy, więc *lege non distinguente*, zgodnie z wykładnią celowościową, należy uznać, że obowiązki te spoczywają zarówno na zarządcy ustanowionym w trybie art. 18 u.w.l., jak i na zarządcach zwanych w literaturze administratorami, ustanowionych jedynie na podstawie umowy cywilnoprawnej.

„czego nie mierzysz, tym nie zarządzasz". Jeśli właściciel lokalu dostaje co miesiąc informację o kosztach ciepła, to może na bieżąco zapobiegać jego marnotrawieniu.

Natomiast drugi wskaźnik jest informacją o zużyciu ciepła. W art. 45c ust. 2 pr. energ. ustawodawca (a w zasadzie ustawodawca unijny) kładzie nacisk na aspekt ilościowy i porównawczy. Jeśli chodzi o różnice pomiędzy oboma wskaźnikami, przy pierwszym z nich, chodzi o unormowanie podstaw prawnych rozliczeń finansowych między właścicielami lokali. Służy temu wspomniany wcześniej regulamin określający metodę partycypacji w cieple zużytym w przestrzeniach stanowiących elementy wspólne budynku. Jego celem jest wpływ na zmianę postaw, zmniejszenie konsumpcji ciepła i oszczędzanie. Natomiast drugi ze wskaźników ma podnieść – w dłuższej perspektywie – efektywność energetyczną (dane o rocznym zużyciu ciepła w budynku).

4.2. Publicznoprawne obowiązki właścicieli lokali

Ustawa charakteryzowana w poprzednim punkcie nakładała bezpośrednie obowiązki na zarządcę, a dopiero pośrednio jej adresatami byli użytkownicy ciepła, którzy pod wpływem dostarczonej informacji mieliby zmniejszyć swoją bieżącą jego konsumpcję. Natomiast ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków jest bezpośrednio adresowana do właścicieli budynków jednorodzinnych i właścicieli lokali. Muszą oni zapewnić sporządzenie świadectwa charakterystyki energetycznej (zwanego dalej świadectwem) dla nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem lub odrębnego lokalu w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, w razie sprzedaży lokalu (co jest instrumentem służącym zweryfikowaniu wartości cen nieruchomości), a po drugie, w razie jego wynajmu (co również jest elementem weryfikującym wysokość czynszu).

Skupiając się jednak dalej na budownictwie wielorodzinnym, ustawodawca nie różnicuje ani treści świadectwa ani ewentualnych skutków jego braku, ze względu na to, czy obiektem jest lokal, czy budynek. A jednak takie zróżnicowanie na pewno przydałoby się, gdyż jednolitość regulacyjna dla obu wymienionych kategorii obiektów nie służy osiągnięciu zamierzonych celów energetycznych. W dalszych rozważaniach będę chciała to uzasadnić.

Ustawodawca chce zaangażować wspólnoty mieszkaniowe w proces sporządzania świadectwa dla całego budynku wskazując w art. 9 ust. 1 charak.ener.budyn., że świadectwo charakterystyki energetycznej części

budynku może być opracowane na podstawie świadectwa *charakterystyki energetycznej budynku*, a w przypadku braku tego świadectwa, na podstawie dokumentacji technicznej budynku. Oznacza to, że dysponentem wszystkich danych technicznych, stanowiących podstawę do sporządzenia świadectwa, jest wspólnota mieszkaniowa. Właściciel lokalu ma możliwość żądania od wspólnoty mieszkaniowej mapy rzutu kondygnacji, ponieważ jej organ (zarządca) ma obowiązek przechowywania całej dokumentacji budynku (art. 29 ust. 1b u.w.l.). Co prawda pierwszy nabywca lokalu powinien być dysponentem tej kopii, która jest załącznikiem do aktu notarialnego[28], którego przedmiotem jest umowa o ustanowienie lokalu, lecz nie dotyczy kolejnych umów przenoszących jego własność (art. 2 ust. 5 u.w.l.). Jednak audytor przygotowujący świadectwo energetyczne opiera się m.in. na zawartych w niej danych.

Jednak, jeśli chodzi o prawne skutki tego obowiązku, to wskaźniki zużycia ciepła mogą wpływać na wartość nieruchomości, jednak nawet najbardziej niekorzystne parametry nie skutkują obowiązkiem dokonywania inwestycji dociepleniowych. Sankcje publicznoprawne są stosowane za brak świadectwa, a nie brak jakiegokolwiek proekologicznego działania o charakterze inwestycyjnym. Natomiast co do sankcji cywilnej, zakładając, że standardem dołożenia należytej staranności jest załączenie świadectwa energetycznego (lub kopii, w razie umowy najmu), to nawet w sytuacji, gdy notariusz nie dokonał tego pouczenia, i doszło do zawarcia umowy sprzedaży (najmu), należy uznać jej skuteczność. Jednak nabywcy służy cywilnoprawne roszczenie wobec zbywcy ze względu na wadę przedmiotu.

Natomiast jako przejaw „przeregulowania" (jeśli chodzi o umowy najmu) należy traktować wymóg publikowania niektórych jego elementów na etapie ogłoszenia o najmie. Można zauważyć, że nawet przeciwskuteczne ekologicznie jest przeciążanie systemów informatycznych nadmiarem niezbyt klarownych danych o wskaźnikach technicznych.

Kolejną wątpliwością będącą skutkiem jednolitego potraktowania obu kategorii tj. budynków i lokali, jest art. 10 ust. 1 pkt 3 charak.ener.budyn., według którego, dokument ten powinien wskazywać konkretne rodzaje robót budowlano-instalacyjnych, które mogą przynieść korzyści energetyczne. Co do zasady, jest to element obowiązkowy treści świadectwa, jednak dla właścicieli

28 Dokument ten powinien zostać przekazany do zbioru dokumentów księgi wieczystej prowadzonej dla lokalu.

(zarówno lokali, jak i budynku) zalecenia mają charakter informacyjny. Nie wynika z nich obowiązek podjęcia działań modernizacyjnych. W przypadku budynków wielolokalowych, wola wspólnoty jest kluczowa (o czym była mowa w pkt 3). I tu pojawia się obawa, w razie rozbieżności pomiędzy zaleceniami zawartymi w świadectwie dla lokalu, i dla budynku. Można tu rozważyć następujące skutki prawne. Po pierwsze, czy mniejszościowy właściciel ma roszczenie o podjęcie działań docieplenio wych? Niestety odpowiedź na to pytanie jest, co do zasady, negatywna. Po drugie, czy wspólnota mieszkaniowa może większością głosów podjąć uchwałę wyrażającą zgodę na duże inwestycje (wysoko kosztochłonne), czy też te bardzo kosztowne modernizacje muszą być podejmowane na podstawie zgody wszystkich. Otóż, co do zasady, należałoby uznać kategorię remontów docieplenio wych jako czynności mieszczące się w zakresie prawidłowego zarządzania, chociaż nie można wykluczyć, że czasami taka czynność będzie wymagała zgody wszystkich (m.in. ze względu na kryterium kosztów). Są też wyjątki, które może kreować sam ustawodawca. Przykładem jest premia kompensacyjna. Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.wspier.term. w przypadku współwłasności budynku mieszkalnego albo części budynku mieszkalnego, o których mowa w ust. 1, inwestorem są łącznie wszyscy współwłaściciele będący osobami fizycznymi, którzy byli współwłaścicielami we wskazanej w ustawie dacie. Oznacza to, że wspólnota mieszkaniowa, w której wystarczającym progiem podejmowania decyzji jest większościowa uchwała, nie jest uprawniona do złożenia tego wniosku.

5 Zakończenie

Wprowadzanie rozwiązań prawnych racjonalizujących zużycie energii przebiega małymi krokami, niestety nie przekłada się to na poziom staranności legislacyjnej. W opracowaniu wskazano na rozproszenie regulacyjne, któremu towarzyszy rozbieżność terminów i pojęć, co nie wzmacnia spójności koncepcji i ogólnych założeń leżących u podstaw wprowadzonych zmian. Ponadto, osłabia to też racjonalizację argumentacji przy podejmowaniu decyzji proekologicznych w podmiotach ubiegających się o wsparcie ze środków publicznych. I tak, w pierwszej z analizowanych ustaw, prawo energetyczne, ustawodawca kreując „samodzielną" kompetencję zarządcy do sporządzenia regulaminu rozliczania ciepła oraz dostarczania informacji o zużyciu ciepła w poszczególnych lokalach, powinien powiązać je ściślej z kompetencjami do podejmowania działań organizacyjnych.

Przykładowo, zarządca zawierając umowę o dostawę ciepła, w której określa się zapotrzebowanie ciepła na budynek powinien działać energooszczędnie.

Natomiast druga z ustaw jest adresowana do właścicieli (lokali). W przypadku budynków wielolokalowych wydatki na wykonanie świadectw na poszczególne lokale w skali wspólnoty są rozproszone i nie przekładają się na wzrost inwestycji termomodernizacyjnych. Gdyby wprowadzono obowiązek sporządzenia jednego świadectwa energetycznego (a potem audytu energetycznego) dla budynku, spowodowałoby to oszczędności na kosztach przygotowania dokumentacji. A co ciekawsze, przy udzielaniu wsparcia termomodernizacyjnego nie jest wymagane świadectwo, lecz bardziej specjalistyczny dokument, czyli audyt energetyczny.

Konkludując, należy jeszcze przemyśleć skuteczniejsze skoordynowanie instrumentów administracyjnoprawnych, aby koszty, które muszą ponosić prywatni inwestorzy były wydatkowane oszczędnie i bezpośrednio na „twarde" działania inwestycyjne, a nie na obieg dokumentacji.

Bibliografia

Bończak-Kucharczyk Ewa, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.

Gniewek Edward, „Model wspólnoty mieszkaniowej i spółdzielni w zarządzaniu nieruchomością wspólną po ustanowieniu odrębnej własności lokali", [w:] *Podmiotowość cywilnoprawna w prawie polskim. Wybrane zagadnienia*, red. Edward Gniewek. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2008.

Kościuk Agata, „Komentarz do art. 45a", [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*. LEX/el., 2023.

Nazar Mirosław, „Spółdzielcza forma zarządu nieruchomościami wspólnymi właścicieli lokali" *Rejent*, nr 18 (2003): 150–171.

Ofiarska Małgorzata, „Premie i granty jako suplementarne instrumenty wsparcia przedsięwzięć ukierunkowanych na poprawę stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 1 (2024): 2–9.

Ofiarska Małgorzata, „Przedsięwzięcia termomodernizacyjne – gmina jako inwestor oraz podmiot wspierający ich realizację przez inne osoby" *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, nr 9 (2015): 24–33.

Ofiarska Małgorzata, „Zmodyfikowane zasady udzielania i rozliczania premii termomodernizacyjnych" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 11 (2021).

Pałka Piotr, „Komentarz do art. 27", [w:] *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, red. Dariusz Bierecki, Piotr Pałka. Warszawa: C.H. Beck, 2025.

Radwański Zbigniew, Adam Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck, 2025.

Rataj Zuzanna, Rafał Iwański, Beata Bugajska, „Społeczne budownictwo mieszkaniowe wobec starzenia się polskiego społeczeństwa" *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2018): 287–300. https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.22.

System prawa cywilnego, t. I, *Część ogólna*, red. Stefan Grzybowski. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1974.

System Prawa Prywatnego, t. III, *Prawo rzeczowe*, red. Edward Gniewek. Warszawa: C.H. Beck, 2020.

Szymczak Iwona, „Ewolucja konstrukcji prawnej ustawowego zarządu powierzonego" *Prawo i Więź*, nr 1 (2020): 117–143.

Szymczak Iwona, „Informacja rozproszona i jej wpływ na naruszenie zasady prawidłowego zarządzania finansami we wspólnocie mieszkaniowej" *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 5 (2025): 25–32.

Szymczak Iwona, *Wspólnota mieszkaniowa*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.

Waszczyński Tomasz, „Audyt energetyczny" *Nieruchomości i Prawo*, nr 10 (2012): 30–31.

Wermelinger Amédéo, *Zürcher Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch*, t. IV 1c, *Das Stockwerkeigentum. Art. 712a–712t ZGB*. Zürich: Schulthess, 2010.

Żelazna Anna, „Omówienie projektu nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów" *Nieruchomości*, nr 11 (2019): 15–19.

This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode