Jędrzej Jabłoński

Starszy Analityk

w Fundacji Instytut na rzecz

Kultury Prawnej **Ordo Iuris**

Koszty wdrożenia dyrektywy budynkowej oraz zgodność dyrektywy z Konstytucją RP

Zielona Góra, 25 czerwca 2025 r.

PRZYJĘCIE DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona) Dz.Urz.UE.L z 2024 r. str. 1275

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the energy performance of buildings (recast)

Doc. no.: 102/23
Interinstitutional number: 2021/0426 (COD)
Date: **12.04.2024**

Council: **4017**
Dziedzina: **Environment**
Legislative procedure: **Ordinary legislative procedure / Codecision**
Zasada głosowania: **większość kwalifikowana**
Action by the Council: **Adoption of the legislative act**
Type of act: **Directive**

Zatwierdzono
Adoption of the legislative act

Votes in favour:	20	AT BE BG CY DE DK EE EL ES FI FR IE LT LU LV MT NL PT RO SI
Votes against:	2	HU IT
Abstentions:	5	CZ HR PL SE SK
Not participating countries:	0	
Total:	27	

Przed głosowaniem zostały złożone oświadczenia[249] państw, wskazujące na zbyt ambitne cele przyjęte w dyrektywie. Przykładowo Chorwacja stwierdziła, że renowacja wszystkich budynków do standardu bezemisyjnego do roku 2050 nie jest możliwa, stąd cel ten powinien być raczej określony jako orientacyjny. Za zbyt trudne do wdrożenia zostały uznane przez nią również wymogi dotyczące zapewniania miejsc do ładowania pojazdów elektrycznych w już istniejących budynkach.

Węgry za szczególnie problematyczne uznały krótkie terminy na obniżenie zużycia energii w budynkach mieszkalnych oraz wprowadzenie obowiązku instalowania paneli fotowoltaicznych. Podobnego zdania były Słowacja oraz Malta. Ta ostatnia wskazała również na wybrane typy budynków – jak hotele, domy opieki społecznej czy wysokościowce – których renowacja do wymaganych poziomów efektywności energetycznej będzie budzić poważne problemy natury ekonomicznej i technicznej.

Polska natomiast doceniła kompromisowy charakter ostatecznego tekstu, zarazem stwierdzając, że uzgodnione cele (wraz ze środkami, jakie należy podjąć, aby te cele zrealizować) „przekraczają poziom wykonalności i są niemal niemożliwe do osiągnięcia, biorąc pod uwagę uwarunkowania narodowe Polski, strukturę jej gospodarki, bilans energetyczny i możliwości dostępne dla jej społeczności”[250]. Ponadto stwierdziła, że nie można zrealizować nowych celów oszczędnościowych w sposób efektywny kosztowo, wyraziła przy tym nadzieję na wsparcie finansowe środkami europejskimi, które stanowiłyby dużą pomoc w realizacji założeń.

POSTANOWIENIA DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

- Obowiązek uczynienia wszystkich nowych budynków bezemisyjnymi (art. 7)

Przyjęta dyrektywa przewiduje przede wszystkim, że od 2028 r. wszystkie nowe budynki będące własnością instytucji publicznych, a od 2030 r. wszystkie nowe budynki, będą musiały być bezemisyjne. Podobnie od 2028 r. nowe budynki o powierzchni użytkowej większej niż 1000 m^2 , a od 2030 r. wszystkie nowe budynki będą musiały mieć obliczony i ujawniony w świadectwie charakterystyki energetycznej budynku współczynnik globalnego ocieplenia w cyklu życia.

POSTANOWIENIA DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

- Obowiązek renowacji istniejących budynków (art. 9)

Dyrektywa zobowiązuje również (art. 9) państwa, aby od 2030 r. wszystkie budynki miały charakterystykę energetyczną lepszą niż 16% najgorszych budynków według stanu na rok 2020, a od 2033 lepszą niż najgorsze 26%. Progi zostały więc nieznacznie podwyższone w porównaniu z wcześniejszym stanowiskiem Rady. Państwa będą musiały również zapewnić, że średnie zużycie energii pierwotnej w całkowitym zasobie budynków mieszkalnych zostanie zmniejszone do 2030 r. o co najmniej 16% w porównaniu z 2020 r. oraz do 2035 r. o co najmniej 20–22% w porównaniu z 2020 r., z tym że co najmniej 55% tego zmniejszenia ma zostać osiągnięte poprzez renowację 43% budynków mieszkalnych o najgorszej charakterystyce energetycznej. Wbrew wcześniejszemu stanowisku Rady państwa nie będą miały możliwości zwolnić z powyższych wymogów domów jednorodzinnych, w tym nawet takich, które nie są ani wynajmowane, ani sprzedawane.

POSTANOWIENIA DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

- Obowiązek montażu paneli fotowoltaicznych (art. 10)

  Artykuł 10 zobowiązuje natomiast państwa do wdrożenia przepisów wprowadzających obowiązkowy montaż paneli fotowoltaicznych na budynkach (jeżeli jest to odpowiednie pod kątem technicznym oraz wykonalne pod względem ekonomicznym i funkcjonalnym) według następującego harmonogramu: do końca 2026 r. na wszystkich nowych budynkach publicznych i niemieszkalnych o powierzchni użytkowej powyżej 250 m^2 oraz do końca 2029 r. na wszystkich nowych budynkach mieszkalnych, a także na wszystkich nowych zadaszonych parkingach przylegających do budynków. Jeśli chodzi o budynki już istniejące, obowiązek taki należy wprowadzić: w odniesieniu do budynków publicznych o powierzchni użytkowej powyżej 2000 m^2 – do końca 2027 r., powyżej 750 m^2 – do końca 2028 r., powyżej 250 m^2 – do końca 2030 r. W przypadku istniejących budynków prywatnych nie przewidziano na chwilę obecną takiego obowiązku w odniesieniu do budynków mieszkalnych. Co się zaś tyczy niemieszkalnych, obowiązek musi być wprowadzony do końca 2030 r., jeśli budynek ma powyżej 500 m^2 powierzchni użytkowej i zostanie poddany istotnej renowacji.

POSTANOWIENIA DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

- Obowiązek montażu miejsc do ładowania pojazdów elektrycznych (art. 14)

1. W przypadku nowych budynków niemieszkalnych mających więcej niż pięć miejsc parkingowych dla samochodów i budynków niemieszkalnych poddawanych ważniejszym renowacjom, mających więcej niż pięć miejsc parkingowych dla samochodów, państwa członkowskie zapewniają:

a) instalację co najmniej jednego punktu ładowania na każde pięć miejsc parkingowych dla samochodów;

b) instalację okablowania wstępnego dla co najmniej 50 % miejsc parkingowych dla samochodów wraz z infrastrukturą kanałową, mianowicie kanałami na przewody elektryczne, dla pozostałych miejsc parkingowych dla samochodów, aby umożliwić na późniejszym etapie instalację punktów ładowania pojazdów elektrycznych, rowerów z napędem elektrycznym i innych typów pojazdów kategorii L; oraz

c) udostępnienie miejsc parkingowych dla rowerów w liczbie odpowiadającej co najmniej 15 % średniej lub 10 % całkowitej liczby użytkowników budynków niemieszkalnych, z uwzględnieniem miejsca potrzebnego również na rowery o większych wymiarach niż rowery standardowe.

4. W odniesieniu do nowych budynków mieszkalnych mających więcej niż trzy miejsca parkingowe dla samochodów i budynków mieszkalnych poddawanych ważniejszym renowacjom, mających więcej niż trzy miejsca parkingowe dla samochodów, państwa członkowskie zapewniają:

a) instalację okablowania wstępnego dla co najmniej 50 % miejsc parkingowych dla samochodów wraz z infrastrukturą kanałową, mianowicie kanałami na przewody elektryczne, dla pozostałych miejsc parkingowych dla samochodów, aby umożliwić na późniejszym etapie instalację punktów ładowania pojazdów elektrycznych, rowerów z napędem elektrycznym i innych typów pojazdów kategorii L; oraz

b) udostępnienie co najmniej dwóch miejsc parkingowych dla rowerów na każdy mieszkalny moduł budynku.

W odniesieniu do nowych budynków mieszkalnych mających więcej niż trzy miejsca parkingowe dla samochodów państwa członkowskie zapewniają również instalację co najmniej jednego punktu ładowania.

POSTANOWIENIA DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

- Postanowienia końcowe (art. 34-37)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona)[251] weszła w życie 28 maja 2024 r. Państwa mają czas na transpozycję jej przepisów do 29 maja 2026 r., z tym że już od 1 stycznia 2025 r. nie będą mogły stosować żadnych zachęt finansowych do instalacji indywidualnych kotłów zasilanych paliwami kopalnymi, z wyjątkiem kotłów wybranych do inwestycji przed 2025 r. (art. 35).

Artykuł 34

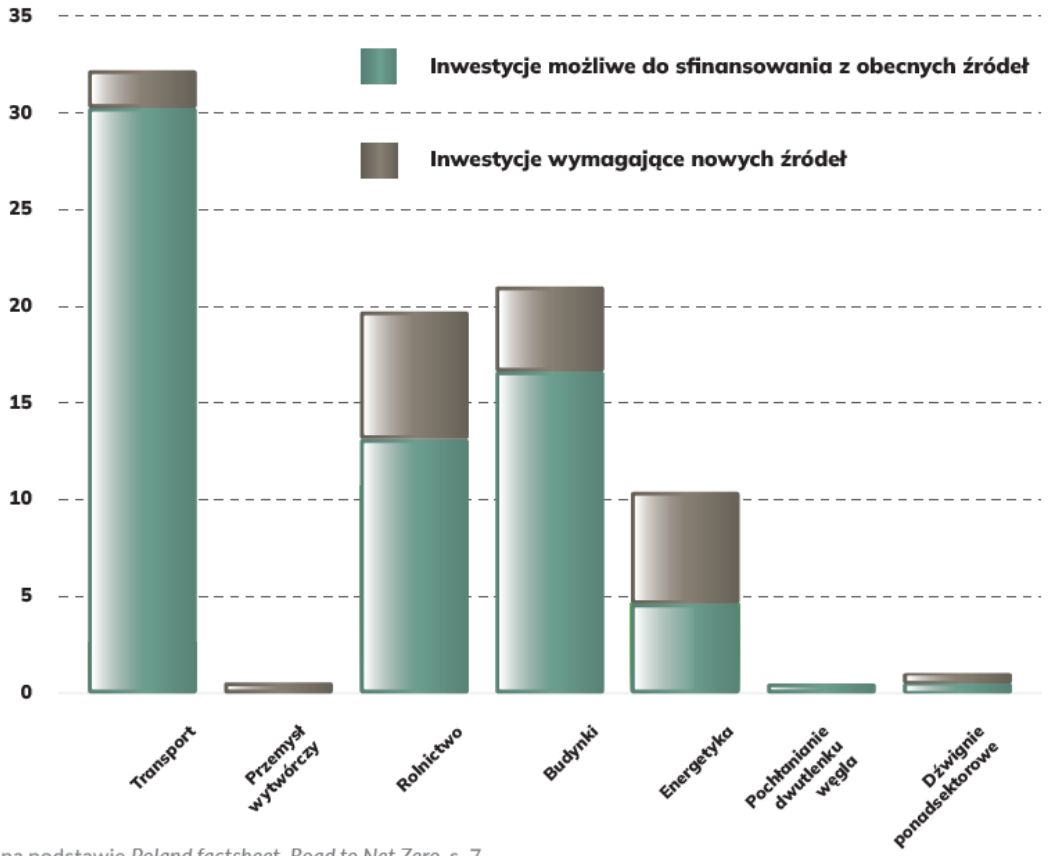
Kary

Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące kar mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonywania. Przewidziane kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Państwa członkowskie powiadamiają niezwłocznie Komisję o tych przepisach i środkach, a także powiadamiają ją niezwłocznie o wszelkich późniejszych zmianach, które ich dotyczą.

SKUTKI FINANSOWE DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

Zanim jednak pochylimy się nad szczegółowymi rozwiązaniami wchodzącymi w skład Zielonego Ładu, w pierwszej kolejności należy wskazać, że całość wydatków, jakie powinny zostać poniesione w Polsce w celu uzyskania gospodarki bezemisyjnej do 2050 r., została na początku 2024 r. oszacowana przez Institut Rousseau na 2,4 bilionów euro, czyli 90 miliardów euro rocznie[16]. Z tych 90 miliardów 70 zostało określone jako możliwe do przekierowania w ramach obecnych wydatków („Business-as--usual 'grey' investment"), natomiast 20 miliardów będzie musiało pochodzić z dodatkowych, nowych środków. W podziale na poszczególne branże gospodarki szczególnie dużych nakładów będzie wymagał transport (33,4 miliardów euro rocznie, z tego 3,2 miliarda dodatkowych nakładów), budynki (21,9 miliardów euro rocznie, z tego 5,4 dodatkowych nakładów) oraz energetyka (10,7 miliardów rocznie, z czego większość – aż 6,1 miliarda – nowych nakładów)[17].

Roczne wydatki, jakie powinny zostać poniesione w Polsce w celu uzyskania gospodarki bezemisyjnej do 2050 r. (w mld euro)



Opracowanie własne na podstawie *Poland factsheet*, *Road to Net Zero*, s. 7.

SKUTKI FINANSOWE DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

„Długoterminowa strategia renowacji budynków” (przyjęta 9 lutego 2022 r. przez Radę Ministrów w drodze uchwały):

- w latach 2020-2030 zaplanowano termomodernizację 236 tys. budynków rocznie,
- w latach 2030-2040 – 271 tys. budynków rocznie,
- w latach 2040-2050 – 244 tys. budynków rocznie.

Łącznie w latach 2021-2050 oznacza to ok. 7,5 mln termomodernizacji.

Koszt:

- łącznie na ok. 1,54 biliona złotych;
- do 2030 r. – 400 miliardów złotych (¾ ma przypadać na budynki mieszkalne)
- koszt jednej termomodernizacji wyniesie ok. 205 tys, złotych.
- przy przyjęciu z jednej strony finansowania ze środków publicznych 31% nakładów inwestycyjnych dla budynków mieszkalnych, założonego przez autorów strategii, a z drugiej rocznej oszczędności w wysokości 5 476 zł (takiej, jaką autorzy strategii przyjęli dla głębokiej modernizacji budynku jednorodzinnego o powierzchni użytkowej 167 m^2), uśredniony wydatek rzędu ok. 142 tys. złotych na termomodernizację zwróci się po około 26 latach.

SKUTKI FINANSOWE DYREKTYWY BUDYNKOWEJ



Pozwalając sobie na pewne uproszczenia, można obliczyć, że uśredniony wydatek rzędu ok. 142 tys. złotych na termomodernizację zwróci się po około 26 latach.

SKUTKI FINANSOWE DYREKTYWY BUDYNKOWEJ

Pozostałe koszty:

- Wzrost cen nowych budynków – „nawet o kilkaset złotych na metrze kwadratowym”,
- Wzrost cen wynajmu,
- Wzrost opłat za fundusze remontowe – szacowany jako nawet trzykrotny,

- w dobie kryzysu demograficzno-mieszkaniowego!

WĄTPLIWOŚCI KONSTYTUCYJNE

Artykuł 192. (dawny artykuł 175 TWE) [274)]

1.[275)] Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społec oraz Komitetem Regionów, decydują o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 191, które ma być podjęte przez Unię.

2.[276)] Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ustępie 1 i bez uszczerbku dla artykułu 114, Rada, stanowiąc jednom zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitete Regionów, uchwala:

a) przepisy przede wszystkim o charakterze fiskalnym;

b) środki wpływające na:

— zagospodarowanie przestrzenne,

— zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów,

— przeznaczenie gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami;

c) środki wpływające znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia energię.

- *Zob. wyrok TK w sprawie K 10/24*

WĄTPLIWOŚCI KONSTYTUCYJNE

Przechodząc do rozwiązań szczegółowych wchodzących w zakres Europejskiego Zielonego Ładu, szczególną uwagę warto poświęcić dyrektywie dotyczącej charakterystyki energetycznej budynków. Jak wskazuje profesor Piotrowski: „Nałożenie na obywateli obowiązków dotyczących termomodernizacji mieszkań, pod rygorem kar przewidzianych w art. 34 dyrektywy 2024/1275, godzi w podstawową w demokratycznym państwie prawnym zasadę ochrony praw nabytych, skoro nawet ostatecznie ukształtowane i respektowane prawo do mieszkania może zostać podważone w sposób zarysowany w powołanej dyrektywie w postaci ryzyka eksmisji”[94]. Ten akt prawny rodzi również poważne wątpliwości co do zgodności z art. 21 i art. 64 Konstytucji, które gwarantują ochronę prawa własności. Jak wskazuje profesor: „Należy podkreślić, że według TK unormowania nakładające na właściciela obowiązki w skali przewyższającej dochody, które przynosi przedmiot tej własności, naruszają istotę prawa własności, niweczą bowiem jedno z podstawowych uprawnień właściciela, jakim jest prawo do pobierania pożytków. Obowiązki właścicieli wynikające z realizacji Europejskiego Zielonego Ładu w niektórych wypadkach mogą naruszać istotę prawa własności”[95]. Tym samym przewidziane w tej dyrektywie ograniczenia dotyczące prawa własności nie spełniałyby kryteriów, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konstytucja:

Art. 21 ust 1.: *Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.*

Art. 64:

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 31 ust. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Dziękuję za uwagę.