



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.88.2021.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (druk nr 1377).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu
termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności
budynków (druk nr 1377)

Projektodawcy proponują nowelizację ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 554, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o wspieraniu termomodernizacji”. Główna zmiana zaproponowana w poselskim projekcie dotyczy definicji pojęcia „przedsięwzięcie termomodernizacyjne”, zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji. Pojęcie to miałyby objąć przedsięwzięcia, których przedmiotem są określone działania realizowane w schroniskach górskich. Druga z proponowanych zmian polega na dodaniu w art. 5 ustawy o wspieraniu termomodernizacji ust. 2a i 2b, w których została określona wysokość premii termomodernizacyjnej, przysługującej w przypadku realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w schronisku górskim. Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadniając cel i potrzebę wydania ustawy, Autorzy projektu wskazują, że *„W Polsce jest kilkadziesiąt schronisk górskich. Większość tych obiektów ogrzewana jest węglem. Do dzisiaj brak kompleksowego rozwiązania problemu wymiany kopciuchów na OZE w schroniskach górskich skutkuje tonami węgla zalegającego od jesieni obok schronisk i stanowi źródło niskiej emisji w miejscu, w którym mieszkańcy i turyści oczekują czystego powietrza o każdej porze roku.*

Proponowana ustawa umożliwi realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych i związanych z wymianą źródeł ciepła w schroniskach górskich. Dotychczasowa pomoc była niewystarczająca, by właściciele schronisk mogli sfinansować pozostałą część inwestycji.”.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że problem wymiany starych kotłów opalanych węglem jest problemem ogólnokrajowym. Istotnym problemem w Polsce nadal

pozostają bowiem ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzo(a)pirenu. Mimo podejmowanych działań nadal 36 spośród 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Unii Europejskiej leży w Polsce. Z przeprowadzanych analiz wynika, że za ten stan odpowiedzialny jest przede wszystkim sektor bytowo-komunalny, a następnie transport oraz – w stosunkowo niewielkim zakresie – przemysł. Udział poszczególnych sektorów jest różny na obszarze kraju i jest związany ze stopniem uprzemysłowienia, ukształtowania terenu oraz panującymi warunkami meteorologicznymi.

Efektywność energetyczna jest jednym z podstawowych działań na rzecz gospodarki niskoemisyjnej, które swoim zasięgiem powinno obejmować różne typy podmiotów, w tym różnej wielkości przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe i instytucje publiczne. Dalsza poprawa efektywności energetycznej ma kluczowe znaczenie dla zmniejszania popytu na energię, w tym ciepło, a tym samym na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii jest natomiast drugim, obok promowania efektywności energetycznej, filarem budowy gospodarki niskoemisyjnej.

Rozwiązanie problemu niskiej emisji powinno opierać się na rzetelnej analizie i diagnozie oraz opracowanej na tej podstawie strategii i sposobach jej realizacji. Ustawa o wspieraniu termomodernizacji w obecnym kształcie jest efektem właśnie takiego podejścia do problemu poprawy efektywności energetycznej i związanej z tym poprawy jakości powietrza, którym oddychamy. Kompleksową diagnozę wyzwania, jakim jest poprawa efektywności energetycznej sektora budowlanego przedstawia bowiem Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków¹(DSR), której obowiązek przygotowania wynika z art. 2a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 153 z 18.06.2010, str. 13, z późn. zm.).Prezentuje ona również ścieżkę osiągnięcia wielkoskalowej i głębokiej renowacji zasobów budowlanych w Polsce w podziale na lata 2030, 2040 i 2050. Głównym celem tej Strategii jest ustanowienie celów zapewniających do 2050 r. wysoką efektywność energetyczną i niskoemisyjność zasobów budowlanych (zarówno mieszkaniowych, jak i niemieszkaniowych – publicznych i prywatnych), umożliwiając tym samym opłacalne ekonomicznie i społecznie przekształcenie istniejących budynków w budynki o niemal zerowym zużyciu energii, a tym samym przyczynienie się do osiągnięcia celów w zakresie energii i klimatu. Zgodnie z założeniami DSR wszystkie polskie budynki w długim okresie powinny zostać zmodernizowane w sposób spójny z transformacją w kierunku gospodarki

¹ Prace nad Długoterminową Strategią Renowacji Budynków nie zostały jeszcze zakończone (etap Komitetu do Spraw Europejskich).

neutralnej klimatycznie, jednocześnie odpowiadając na pilną potrzebę wymiany najbardziej emisyjnych źródeł ciepła w celu poprawy jakości powietrza, zapewniając przy tym efektywność ekonomiczną renowacji oraz sprawiedliwe rozłożenie kosztów inwestycji w modernizację budynków. W związku z tym w strategii tej zawarto szereg wytycznych w zakresie wsparcia renowacji budynków w Polsce, pozwalających na kompleksowe zagospodarowanie obszaru efektywności energetycznej budynków, w tym m.in. rekomendacje dotyczące dalszego kształtowania polityki publicznej w obszarze wsparcia renowacji budynków.

Przegląd zróżnicowanych instrumentów polityki publicznej służących przeciwdziałaniu niedoskonałościom rynkowym i wspierającym renowację budynków w Polsce przedstawia rozdział 5 DSR „Polityki i środki wspierające renowację budynków”. Wyróżniono w nim zarówno różne rodzaje instrumentów, jak i kierunki interwencji publicznej. Polska wdraża bowiem kompleksowe działania na rzecz wsparcia renowacji budynków, które obejmują narzędzia legislacyjne, planistyczne i organizacyjne, a także wsparcie finansowe, zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych. W latach 2017–2020 podjęto szereg działań, które doprowadziły do usprawnienia systemu wsparcia długoterminowej poprawy efektywności energetycznej budynków, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych oraz poprawy jakości powietrza. Należą do nich m.in. wprowadzenie wymagań jakościowych dla paliw stałych, wymagań dla kotłów na paliwo stałe, utworzenie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, uruchomienie Rządowego Programu „Czyste Powietrze” oraz Programu STOP SMOG, a także wprowadzenie ulgi termomodernizacyjnej oraz zmiana zasad funkcjonowania Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR) działa na podstawie ustawy o wspieraniu termomodernizacji. Jest on jednym z najstarszych, nieprzerwanie funkcjonujących narzędzi wspierania efektywności energetycznej w sektorze bytowo-komunalnym w Europie (istnieje bez przerwy od roku 1998, został powołany jako Fundusz Termomodernizacji na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku, o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz. U. Nr 162, poz. 1121)). Jest jednym z najważniejszych narzędzi realizacji celów w zakresie długoterminowej renowacji krajowych zasobów budynków mieszkalnych, wspierając działania zmierzające do osiągnięcia celu „Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenia efektywności energetycznej”. Fundusz jest zasilany z budżetu państwa w środki, których wysokość jest określana w ustawach budżetowych dla części 18: Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

oraz mieszkalnictwo. Szacuje się, że od 2009 r. ok. 1/3 termomodernizacji budynków wielorodzinnych w Polsce jest realizowana ze wsparciem Funduszu.

Zgodnie z zawartymi w DSR wytycznymi w zakresie wsparcia renowacji budynków w Polsce, w odniesieniu do Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR), jako jednego z kluczowych publicznych programów wsparcia renowacji budynków sprzyjających poprawie efektywności energetycznej i transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie, zostały wskazane następujące kierunki zmian:

- stopniowe przekierowanie FTiR na wsparcie głębokiej termomodernizacji domów wielorodzinnych (wysokość premii uzależniona od końcowej klasy budynku),
- powiązanie procesu wsparcia termomodernizacji budynków z instalacją w nich OZE,
- wsparcie remontów budynków, które nie mogą być objęte standardową termomodernizacją (ochrona konserwatorska),
- stopniowe kierowanie do FTiR części środków z Funduszy Europejskich, w tym Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, przeznaczonych na podnoszenie efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych.

Przedstawione wyżej kierunki nie przewidują zmiany zakresu przedmiotowego, ani zakresu podmiotowego wsparcia udzielanego na podstawie ustawy o termomodernizacji. Propozycje w tym zakresie nie były również zgłaszane w trakcie konsultacji publicznych projektu Długoterminowej Strategii Renowacji, ani w trakcie konsultacji publicznych projektów kolejnych nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji. Mimo to Autorzy projektu proponują poszerzenie zakresu przedmiotowego tego wsparcia o schroniska górskie, które zgodnie z Polską Klasyfikacją Obiektów Budowlanych (PKOB), do której projektodawcy się odwołują, należą do działu budynków niemieszkalnych. Znajdują się one w sekcji 1 – „Budynki”, dziale 12 – „Budynki niemieszkalne”, grupie 121 – „Hotele i budynki zakwaterowania turystycznego”, klasie 1212 – „Budynki zakwaterowania turystycznego, pozostałe”. W konsekwencji Autorzy projektu proponują także objęcie wsparciem przedsiębiorców będących właścicielami lub zarządcami tych budynków zakwaterowania turystycznego. Są to więc daleko idące zmiany, których nie należy wprowadzać, jeśli nie istnieją ku temu ważne powody. W ocenie Rady Ministrów wskazana w uzasadnieniu opiniowanego projektu argumentacja, że proponowane rozwiązanie *„przyczyni się do szybkiej poprawy jakości powietrza w okolicach schronisk górskich, zwiększenia atrakcyjności turystycznej obszarów górskich, poprawy sytuacji finansowej schronisk”* zdecydowanie niewystarczająco uzasadnia proponowane zmiany. Ponadto, skoro w ocenie Autorów projektu

ustawy „dotychczasowa pomoc była niewystarczająca, by właściciele schronisk mogli sfinansować pozostałą część inwestycji”, projektodawcy mogli przedstawić propozycję zmian w dotychczas dostępnych sposobach wspierania ze środków publicznych przedsięwzięć termomodernizacyjnych realizowanych w schroniskach górskich. Zamiast tego proponują stworzenie całkowicie nowego instrumentu, wykorzystując w tym celu narzędzie, które nie jest przeznaczone do wspierania przedsiębiorstw. Także sama teza o niewystarczalności dotychczas udzielonej pomocy nie została poparta wynikami analizy tego zagadnienia, co pozwoliłoby zarówno na precyzyjną diagnozę problemu sfinansowania pozostałej części inwestycji w schroniskach górskich, jak i na w miarę dokładną ocenę zakresu i kosztów inwestycji pozwalających na rozwiązanie tego problemu w optymalny sposób, a także na odpowiednie sparametryzowanie instrumentu wsparcia publicznego. Przeprowadzenie takiej analizy nie było trudnym zadaniem, gdyż schronisk tych jest zaledwie kilkadziesiąt, ich listy są dostępne u marszałków województw na terenie których znajdują się obszary górskie, a zdecydowana ich większość należy do Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajobrazowego (PTTK).

Z pozyskanych w trybie roboczym informacji wynika, że głównie dzięki PTTK schroniska górskie od wielu lat zmieniają swoje oblicze, w tym również w zakresie dbałości o środowisko naturalne. Wycofywane są takie źródła ciepła jak kotły na węgiel, koks, a także likwidowane są nieefektywne oczyszczalnie ścieków. Stare instalacje są zastępowane przez nowoczesne urządzenia, takie jak biologiczne oczyszczalnie ścieków, kolektory słoneczne, ogniwa fotowoltaiczne, małe elektrownie wodne, a ich wpływ na środowisko jest znacznie mniejszy niż starych obiektów. Do PTTK należą w szczególności wszystkie schroniska znajdujące się na terenie parków narodowych, obejmujących najwartościowsze przyrodniczo i turystycznie części gór. Oprócz obowiązków wynikających z faktu położenia schronisk na terenach cennych przyrodniczo, w tym na terenach parków narodowych, PTTK wypełnił wszystkie wymagania wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz o usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2211, z późn. zm.) i wydanych na jej podstawie rozporządzeń. Przykładowo wszystkie tatrzańskie schroniska zostały poddane termomodernizacji. W sposób znaczny prace te zmniejszyły zapotrzebowanie na energię potrzebną do ogrzewania. Schroniska te korzystają z kolektorów słonecznych wykorzystywanych do przygotowywania ciepłej wody użytkowej. Dwa obiekty, schronisko na Polanie Chochołowskiej i schronisko w Dolinie Pięciu Stawów Polskich, korzystają z energii elektrycznej wytwarzanej przez przyschroniskowe małe elektrownie wodne. Uzyskana energia elektryczna służy: oświetleniu, oczyszczaniu ścieków, ogrzewaniu i przygotowaniu ciepłej wody użytkowej. Innym przykładem są inwestycje

termomodernizacyjne i inne inwestycje, takie jak w oczyszczalni ścieków, w należących do PTTK schroniskach górskich na terenie Sudetów. Kolejnym przykładem nowoczesnego schroniska górskiego jest schronisko PTTK na Hali Miziowej w Beskidzie Żywieckim pod szczytem Pilska. Jest to schronisko w pełni ekologiczne: wodę podgrzewają kolektory słoneczne, budynek jest ogrzewany za pomocą pieców na drewno oraz prądem wytwarzanym przez wybudowaną małą elektrownie wodną.

Jednym ze źródeł finansowania inwestycji zrealizowanych przez PTTK w schroniskach górskich były środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz właściwych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Inwestycje te świadczą o tym, że termomodernizacja schronisk górskich, w ramach której następuje wymiana przestarzałych kotłów na węgiel, nie wymaga wprowadzenia proponowanych przez projektodawców rozwiązań nadzwyczajnych.

Mimo iż jak była o tym mowa wyżej, proponowane w projekcie ustawy wprowadzenie nowego instrumentu wspierania termomodernizacji schronisk górskich jest nieuzasadnione, należy odnotować, że projekt ten budzi jeszcze inne zastrzeżenia i wątpliwości, w szczególności:

1. Na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych nazwa „schronisko” podlega ochronie prawnej i może być stosowana wyłącznie w odniesieniu do obiektów w rozumieniu tej ustawy. Zgodnie z jej art. 36 pkt 7 schroniska należą do jednego z ośmiu rodzajów obiektów hotelarskich. Są to obiekty zlokalizowane poza obszarami zabudowanymi, przy szlakach turystycznych, świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów. Zaszeregowania obiektu hotelarskiego w Polsce jako schroniska dokonuje oraz ich ewidencję prowadzi marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu. Schroniska nie są kategoryzowane – ich standard nie jest oznaczany gwiazdkami. Z drugiej strony, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Dz. U. poz. 1316, z późn. zm.), schroniska górskie znajdują się w grupie 121 – „Hotele i budynki zakwaterowania turystycznego”, w klasie 1212 – „Budynki zakwaterowania turystycznego, pozostałe”. Klasa ta obejmuje: schroniska młodzieżowe, schroniska górskie, domki kempingowe, domy wypoczynkowe oraz pozostałe budynki zakwaterowania turystycznego. Schroniska górskie wyróżnia spośród wszystkich schronisk położenie na obszarach górskich.

Z uzasadnienia opiniowanego projektu nie wynika dlaczego jego zakresem projektodawcy objęli wyłącznie schroniska górskie. W uzasadnieniu tym nie zostały przedstawione argumenty przemawiające za zróżnicowaniem sytuacji prawnej schronisk górskich w dostępie do proponowanego instrumentu wsparcia termomodernizacji, w stosunku do innych budynków zakwaterowania turystycznego, ani w stosunku do innych budynków zakwaterowania turystycznego położonych na obszarach górskich.

2. Zgodnie z art. 5 ustawy o wspieraniu termomodernizacji wysokość premii termomodernizacyjnej stanowi 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. W przypadku gdy wraz z realizacją tego przedsięwzięcia w budynku zostanie zainstalowana mikroinstalacja OZE o mocy maksymalnej co najmniej 1 kW (budynki mieszkalne jednorodzinne) lub 6 kW (pozostałe budynki) wysokość premii stanowi 21% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz zakup i instalację mikroinstalacji OZE. Opiniowany projekt przewiduje natomiast premię termomodernizacyjną w wysokości 49% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w przypadku, gdy wraz z realizacją tego przedsięwzięcia w schronisku górskim nastąpi zamiana źródła energii na OZE lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji. W przypadku zaś, gdy zostanie zainstalowana mikroinstalacja OZE o mocy maksymalnej co najmniej 12 kW, wysokość premii stanowić będzie 90% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz zakup i instalację mikroinstalacji OZE.

W uzasadnieniu opiniowanego projektu nie zostały przedstawione argumenty przemawiające za proponowanym znacznym uprzywilejowaniem zarządców i właścicieli schronisk górskich w stosunku do innych podmiotów uprawnionych do uzyskania premii termomodernizacyjnej. Nie został również przedstawiony i uzasadniony sposób określenia intensywności proponowanego wsparcia publicznego.

3. Zgodnie z art. 3 ustawy o wspieraniu termomodernizacji premia termomodernizacyjna jest przekazywana do banku kredytującego na spłatę części kredytu zaciągniętego na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, przy czym premia termomodernizacyjna przysługuje, jeżeli kwota tego kredytu stanowi co najmniej 50% kosztów przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

W opiniowanym projekcie nie została uregulowana kwestia wysokości i sposobu przekazywania premii termomodernizacyjnej w przypadku, gdy zostanie zainstalowana mikroinstalacja OZE o mocy maksymalnej co najmniej 12 kW, a więc gdy wysokość premii

miałaby stanowić 90% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz zakup i instalację mikroinstalacji OZE.

4. Projekt zakłada zmianę pojęcia „przedsięwzięcie termomodernizacyjne” zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji. Do definicji tej odsyłają inne uregulowania prawne i programy. Oznacza to konieczność przeanalizowania tych odesłań pod kątem konieczności ich ewentualnej modyfikacji.
5. Poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o wspieraniu termomodernizacji o przedsiębiorców będących właścicielami lub zarządcami schronisk górskich wymagałoby wprowadzenia przepisu określającego zasady udzielania tym przedsiębiorcom pomocy publicznej w formie premii termomodernizacyjnej.
6. Uzasadniając potrzebę wydania ustawy, Autorzy projektu wskazują, że *„W Polsce jest kilkadziesiąt schronisk górskich. Większość tych obiektów ogrzewana jest węglem. Do dzisiaj brak kompleksowego rozwiązania problemu wymiany kopciuchów na OZE w schroniskach górskich skutkuje tonami węgla zalegającego od jesieni obok schronisk i stanowi źródło niskiej emisji w miejscu, w którym mieszkańcy i turyści oczekują czystego powietrza o każdej porze roku.”*. Projekt ustawy nie zawiera jednak przepisów uzależniających uzyskanie premii termomodernizacyjnej od wymiany „kopciuchów” na OZE. Co więcej, do uzyskania premii termomodernizacyjnej w wysokości 49% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego oraz zakup i instalację mikroinstalacji OZE wystarczy drobna, częściowa zmiana źródła energii, np. na niewielką mikroinstalację fotowoltaiczną. Nie ma więc gwarancji, że dzięki wprowadzeniu zaproponowanych w projekcie uregulowań zostanie rozwiązany wskazany przez projektodawców problem niskiej emisji.

Mając na uwadze powyższe argumenty, Rada Ministrów negatywnie opiniuje przedłożony projekt ustawy.