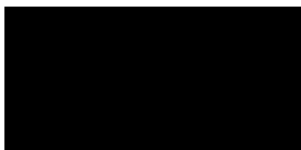




Minister
Energii

DCI-WTC.054.1.2026.NK

Warszawa, 07.09.2026



ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ROZPATRZENIA PETYCJI

Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zawiadamiam, że petycja z dnia 11 czerwca 2026 r. dotycząca stosowania współczynników wyrównawczych i postulowanych zmian w Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie warunków ustalania technicznej możliwości i opłacalności zastosowania ciepłomierzy, podzielników kosztów ogrzewania oraz wodomierzy do pomiaru ciepłej wody użytkowej, warunków wyboru metody rozliczania kosztów zakupu ciepła oraz zakresu informacji zawartych w indywidualnych rozliczeniach (Dz. U. z 2021 r. poz. 2273) (dalej: rozporządzenie) oraz w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2026 r. poz. 43, 516, 607 i 900) (dalej: Prawo energetyczne) **została rozpatrzona negatywnie.**

UZASADNIENIE

Odnosząc się do kolejno postulowanych przez Pana zmian w ww. przepisach, uprzejmie informuję co następuje.

Postulat nr 1: wprowadzenie kar pieniężnych pokrywanych z majątku osobistego dla zarządców budynków wielorodzinnych (np. zarządów wspólnot mieszkaniowych oraz działających na ich zlecenie profesjonalnych administratorów).

Rozpatrzenie: negatywne.

Uzasadnienie: postulat „wprowadzenia kar pieniężnych pokrywanych z majątku osobistego dla zarządców budynków wielorodzinnych, w tym zarządów wspólnot

mieszkaniowych oraz profesjonalnych administratorów” nie znajduje podstaw do uwzględnienia.

Nie jest zasadne ustanowienie automatycznej osobistej odpowiedzialności majątkowej zarządcy za niewykonanie obowiązku ciążącego na wspólnocie mieszkaniowej, właścicielu nieruchomości albo innym podmiocie zarządzającym budynkiem. Sprzeciw wobec takiego rozwiązania wynika przede wszystkim z zasad konstytucyjnych i ogólnych zasad odpowiedzialności prawnej, a nie tylko z regulacji Prawa energetycznego.

Adresatem sankcji powinien być przede wszystkim podmiot, któremu ustawa przypisuje obowiązek i który ma faktyczną oraz prawną możliwość jego wykonania. Jeżeli obowiązek dotyczy nieruchomości wspólnej, finansowania inwestycji, podjęcia uchwały, zaciągnięcia zobowiązania albo zapewnienia dostępu do lokali, nie można automatycznie utożsamiać wspólnoty mieszkaniowej z osobami wchodzącymi w skład jej zarządu ani z administratorem wykonującym zawartą umowę.

Zarząd wspólnoty nie działa we własnym imieniu i na własny rachunek. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o własności lokali¹ kieruje sprawami wspólnoty i ją reprezentuje. Za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada natomiast wspólnota, a następnie właściciele w granicach odpowiadających ich udziałom – art. 17 tej ustawy. Koszty utrzymania nieruchomości wspólnej ponoszą właściciele lokali, stosownie do art. 12 ust. 2 tej ustawy.

Profesjonalny administrator działający na podstawie umowy jest z kolei wykonawcą określonych zleconych mu czynności. Zakres jego odpowiedzialności powinien odpowiadać zakresowi powierzonych mu obowiązków i rzeczywistej możliwości działania.

Wspólnota mieszkaniowa ma strukturę kolektywną. Czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu wymagają uchwały właścicieli lokali oraz udzielenia zarządowi odpowiedniego pełnomocnictwa. Uchwały zapadają głosami właścicieli. Każdy właściciel ma zarazem prawo i obowiązek współdziałania w zarządzie nieruchomością wspólną.

Oznacza to, że wykonanie obowiązku dotyczącego całego budynku może zależeć między innymi od:

¹ Ustawa z dnia 24 czerwca o własności lokali (Dz.U. z 2026 r. poz. 232)

- ❓ podjęcia uchwały przez właścicieli;
- ❓ ustalenia i wniesienia odpowiednich zaliczek;
- ❓ zgody na zaciągnięcie kredytu lub dokonanie inwestycji;
- ❓ udostępnienia lokali przez mieszkańców;
- ❓ dostępności urządzeń, materiałów i finansowania;
- ❓ innych przeszkód niezależnych od zarządu lub administratora.

W razie braku wymaganej większości zarząd może zwrócić się o rozstrzygnięcie do sądu, ale sam nie może zastąpić właścicieli przy podejmowaniu uchwały ani wyłożyć za nich środków, co wynika z art. 22–24 oraz art. 27 ustawy o własności lokali.

Osobista kara nakładana wyłącznie ze względu na formalne pełnienie funkcji mogłaby więc obciążać osobę, która podejmowała wszystkie dostępne działania, lecz nie mogła wykonać obowiązku wskutek odmowy właścicieli, braku środków, nieudostępnienia lokali albo przeszkód technicznych.

Bardziej adekwatne od automatycznych kar osobistych są nakazy usunięcia naruszenia nakładane na zarządców. Osobista odpowiedzialność zarządcy powinna pozostać rozwiązaniem wyjątkowym, związanym z jego własnym zawinionym zachowaniem, a nie środkiem zastępującym odpowiedzialność wspólnoty albo właścicieli budynku.

Postulat nr 2: zobowiązanie zarządców budynków wielorodzinnych do stosowania wskaźników (współczynników wyrównawczych) z mocy prawa, a nie w drodze uchwały podlegającej głosowaniu mieszkańców wspólnoty – przestrzeganie prawa nie może zależeć od wyniku głosowań.

Rozpatrzenie: negatywne.

Uzasadnienie: postulat „zobowiązania zarządców budynków wielorodzinnych do stosowania wskaźników (współczynników wyrównawczych) z mocy prawa, a nie w drodze uchwały podlegającej głosowaniu mieszkańców wspólnoty” nie znajduje podstaw do uwzględnienia.

Cel postulatu — zapewnienie zgodności rozliczeń kosztów ogrzewania z prawem — jest zasadny, jednak nie wymaga pozbawienia właścicieli lokali kompetencji do przyjmowania regulaminu rozliczeń ani tworzenia dodatkowego obowiązku adresowanego wyłącznie do zarządcy. Obowiązek przestrzegania prawa już obecnie wiąże zarówno właścicieli lokali, wspólnotę mieszkaniową, jak i jej zarząd lub zarządcę. Uchwała wspólnoty nie może uchylić ani zmienić norm wynikających z powszechnie obowiązującego prawa.

Prawo energetyczne stanowi, że właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego odpowiada za rozliczenie całkowitych kosztów zakupu ciepła na poszczególne

lokale. Dokonuje on wyboru metody rozliczenia i wprowadza ją w formie wewnętrznego regulaminu rozliczeń – art. 45a ust. 6 oraz ust. 8–10. Ustawodawca pozostawia zatem swobodę wyboru jedynie w granicach metod dopuszczonych przez prawo, a nie swobodę odstąpienia od obowiązujących wymagań.

Szczegółowe warunki wyboru metody określa ww. rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 7 grudnia 2021 r. W jego § 7 ust. 1 przewidziano, że właściciel lub zarządca dokonuje wyboru takiej metody, która uwzględnia współczynniki wyrównawcze zużycia ciepła wynikające z położenia lokalu w bryle budynku, stymuluje energooszczędne zachowania i zapewnia rozliczenie odpowiadające zużyciu ciepła.

Oznacza to, że w zakresie objętym tym przepisem uwzględnianie współczynników wyrównawczych nie zależy od swobodnego uznania właścicieli. Obowiązek ma już źródło w prawie powszechnie obowiązującym. Uchwała lub regulamin służą jego wykonaniu i konkretyzacji dla danego budynku, a nie rozstrzyganiu, czy prawo będzie przestrzegane.

Twierdzenie, że „przestrzeganie prawa nie może zależeć od wyniku głosowania”, jest prawidłowe jako zasada ogólna. Nie prowadzi ono jednak do wniosku, że wspólnota nie powinna podejmować uchwał dotyczących sposobu rozliczeń.

Głosowanie może dotyczyć wyboru rozwiązania spośród wariantów zgodnych z prawem, w szczególności:

- ❑ wyboru dopuszczalnej metody rozliczenia;
- ❑ sposobu wyznaczenia współczynników odpowiedniego dla konstrukcji i charakterystyki cieplnej budynku;
- ❑ wyboru podmiotu, który przeprowadzi obliczenia;
- ❑ zasad podziału kosztów stałych i zmiennych w granicach wyznaczonych przepisami;
- ❑ kosztów opracowania i wdrożenia systemu rozliczeń.

Głosowanie nie może natomiast skutecznie zwolnić wspólnoty lub zarządcy z obowiązku wynikającego z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Uchwała sprzeczna z ustawą lub rozporządzeniem podlega kontroli sądowej.

Ustawa o własności lokali ustanawia mechanizmy rozwiązywania obu możliwych problemów: zarówno przyjęcia wadliwej uchwały, jak i niepodjęcia uchwały potrzebnej do prawidłowego zarządzania.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 właściciel lokalu może zaskarżyć uchwałę do sądu, jeżeli:

- ❑ jest ona niezgodna z przepisami prawa;
- ❑ narusza umowę właścicieli;

- ❓ narusza zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną;
- ❓ w inny sposób narusza interes właściciela.

Sąd ocenia wówczas zgodność uchwały z przepisami i może ją uchylić. Może również wstrzymać jej wykonanie na czas postępowania.

Natomiast gdy do dokonania określonej czynności potrzebna jest zgoda właścicieli, lecz wymaganej większości nie uzyskano, zarząd lub zarządca może na podstawie art. 24 ustawy wystąpić do sądu o rozstrzygnięcie. Sąd orzeka, uwzględniając cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich właścicieli.

Podsumowując: Właściciele lokali, wspólnota oraz zarządca już są zobowiązani do przestrzegania prawa. Uchwała nie może skutecznie wyłączyć obowiązku uwzględnienia współczynników wyrównawczych tam, gdzie wymagają tego przepisy. Może jedynie określać sposób wykonania tego obowiązku, z uwzględnieniem warunków technicznych konkretnego budynku.

Przyjęcie uchwały sprzecznej z prawem nie oznacza, że wynik głosowania uzyskuje pierwszeństwo przed ustawą lub rozporządzeniem. O zgodności uchwały z prawem rozstrzyga sąd w postępowaniu wszczętym przez uprawnionego właściciela. Z kolei w przypadku braku większości koniecznej do dokonania wymaganej czynności zarząd lub zarządca może wystąpić do sądu na podstawie art. 24 ustawy o własności lokali.

Zasadne jest zatem egzekwowanie istniejących obowiązków, zapewnienie prawidłowego opracowania współczynników oraz skutecznej kontroli regulaminów rozliczeń, a nie ustawowe wyłączenie właścicieli z podejmowania decyzji dotyczących ich nieruchomości i kosztów jej utrzymania.

Postulat nr 3: zapewnienie, że właściciele mieszkań z zerowym zużyciem ciepła, które są ciepłe dzięki ogrzewaniu ich przez ściany sąsiadów lub kotłownię, będą ponosili choć minimalne koszty ogrzewania, a nie byli sponsorowani przez właścicieli mieszkań „zimnych” np. szczytowych.

Rozpatrzenie: negatywne.

Uzasadnienie: postulat dotyczący zapewnienia, aby właściciele lokali wykazujących zerowe zużycie ciepła ponosili choć minimalne koszty ogrzewania, niezależnie od przyjętej metody rozliczeń kosztów ogrzewania, nie znajduje podstaw do uwzględnienia.

Należy wskazać, że rozwiązanie służące realizacji celu wskazanego w petycji funkcjonuje już w obowiązujących zasadach rozliczania kosztów ogrzewania metodą opartą na wskazaniach podzielników kosztów ogrzewania. Mechanizm ten został wprowadzony w celu ograniczenia zjawiska korzystania przez część użytkowników lokali z ciepła dostarczanego pośrednio z lokali sąsiednich lub z

nieopomiarowanych elementów instalacji centralnego ogrzewania, bez ponoszenia odpowiedniej części kosztów jego wytworzenia i dostarczenia.

Rozwiązanie to znajduje uzasadnienie przede wszystkim w budynkach wyposażonych w instalacje centralnego ogrzewania, w których nie występuje jednopunktowy układ zasilania wszystkich grzejników znajdujących się w danym lokalu. Dotyczy to przede wszystkim starszych budynków z instalacjami pionowymi, w których znaczna część ciepła jest przekazywana do lokali poprzez nieopomiarowane pionowe instalacyjne oraz przegrody budowlane. W tego rodzaju obiektach występuje również niższy standard izolacyjności cieplnej zarówno ścian zewnętrznych, jak i ścian oddzielających poszczególne lokale. Powoduje to zwiększony przepływ ciepła pomiędzy lokalami, a tym samym możliwość utrzymywania odpowiedniej temperatury w mieszkaniu przy niewielkim lub nawet zerowym wskazaniu podzielników kosztów ogrzewania. W takich warunkach zastosowanie mechanizmów zapewniających minimalny udział właściciela lokalu w kosztach ogrzewania znajduje uzasadnienie zarówno techniczne, jak i ekonomiczne.

Odmienne sytuacja występuje w budynkach wyposażonych w nowoczesne instalacje centralnego ogrzewania z jednopunktowym układem zasilania lokalu, umożliwiającym pomiar całkowitej ilości ciepła dostarczonego do mieszkania za pomocą ciepłomierza. W takich budynkach ciepłomierz obejmuje swoim pomiarem całe ciepło dostarczone do lokalu przez instalację centralnego ogrzewania, natomiast udział nieopomiarowanych przepływów ciepła wynikających z konstrukcji instalacji jest nieporównywalnie mniejszy niż w budynkach z instalacją pionową. Dodatkowo budynki te charakteryzują się z reguły wyższym standardem izolacyjności cieplnej przegród zewnętrznych oraz ścian międzylokalowych, co istotnie ogranicza zjawisko przepływu ciepła pomiędzy mieszkaniami. W konsekwencji nie występują przesłanki uzasadniające stosowanie analogicznych mechanizmów kompensacyjnych.

Proponowane w petycji rozwiązanie prowadziłoby do objęcia jednym obowiązkiem budynków o zasadniczo odmiennych cechach technicznych oraz odmiennym sposobie opomiarowania zużycia ciepła. Tymczasem zgodnie z zasadą proporcjonalności regulacje prawne powinny być adekwatne do skali i charakteru problemu, który mają rozwiązywać, oraz nie powinny nakładać obowiązków wykraczających poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu.

W przypadku lokali wyposażonych w indywidualne ciepłomierze podstawą rozliczenia jest rzeczywista ilość energii cieplnej dostarczonej do lokalu. Natomiast w przypadku podzielników kosztów ogrzewania rozliczenie ma charakter pośredni i wymaga stosowania dodatkowych mechanizmów korygujących, kompensujących ograniczenia tej metody oraz specyfikę starszych instalacji grzewczych. Ujednolicenie obu systemów poprzez nałożenie obowiązku ponoszenia minimalnych kosztów ogrzewania niezależnie od metody pomiaru prowadziłoby do pominięcia tych istotnych różnic technicznych.

W konsekwencji proponowane rozwiązanie nie realizowałoby zasady sprawiedliwego rozliczania kosztów ogrzewania, lecz prowadziłoby do obciążania właścicieli lokali dodatkowymi kosztami także w przypadkach, w których brak jest technicznych podstaw do przyjęcia, że korzystają oni z nieopomiarowanego ciepła w stopniu uzasadniającym zastosowanie szczególnych mechanizmów rozliczeniowych.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że obowiązujące przepisy w sposób właściwy różnicują zasady rozliczania kosztów ogrzewania w zależności od zastosowanej metody pomiaru oraz charakterystyki technicznej budynku. Mechanizm zapewniający minimalny udział właściciela lokalu w kosztach ogrzewania powinien pozostać rozwiązaniem dedykowanym budynkom starszego typu, w których stosowane są podzielniki kosztów ogrzewania oraz występuje znaczący udział nieopomiarowanego ciepła wynikający z konstrukcji instalacji i właściwości cieplnych budynku. Rozszerzenie tego mechanizmu na budynki wyposażone w indywidualne ciepłomierze lokalowe nie znajduje wystarczającego uzasadnienia technicznego ani prawnego i byłoby niezgodne z zasadą proporcjonalności stanowiącego prawa.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 10 ust. 1. i 2 ustawy o petycjach, petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia.

W przypadku, o którym mowa w art. 6 oraz art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach, termin rozpatrzenia petycji liczy się odpowiednio od dnia otrzymania petycji przez właściwy podmiot albo od dnia uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia Ministra

Aneta Więcka
Dyrektor Departamentu Ciepłownictwa
07.09.2026

W załączeniu:

- informacja o przetwarzaniu danych osobowych