



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

Uwagi Związku Rzemiosła Polskiego do projektu nowelizacji ustawy o wyrobach budowlanych

1. Wprowadzenie

Konieczność nowelizacji ustawy o wyrobach budowlanych wynika przede wszystkim z potrzeby dostosowania prawa krajowego do zmienionego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3110 w sprawie wyrobów budowlanych (CPR), jak również do przepisów unijnych dotyczących nadzoru rynku oraz zgodności produktów. Obowiązujący stan prawny nie reguluje w sposób pełny zasad wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku wyrobów budowlanych objętych zakresem nowego rozporządzenia. Brakuje również dostatecznie precyzyjnych instrumentów sankcyjnych wobec podmiotów gospodarczych naruszających nowe obowiązki wynikające z CPR.

Ocena projektowanej nowelizacji powinna być dokonywana nie tylko przez pryzmat formalnego wdrożenia prawa unijnego, ale również przez pryzmat jej praktycznych skutków dla producentów, dystrybutorów, importerów, jednostek oceny technicznej, organów nadzoru oraz odbiorców wyrobów budowlanych. Kluczowe jest, aby nowe przepisy jednocześnie wzmacniały bezpieczeństwo i jakość wyrobów na rynku, a zarazem nie prowadziły do nadmiernego i nieproporcjonalnego obciążenia legalnie działających przedsiębiorców.

2. Kontrola wyrobów budowlanych i skuteczność nadzoru rynku

Pozytywnie należy ocenić kierunek zmian zmierzający do wzmocnienia kontroli jakości wyrobów budowlanych, w tym także wyrobów oferowanych w sprzedaży internetowej. Dotychczasowa praktyka rynkowa oraz wyniki badań wskazują, że nadal znaczna część wyrobów nie spełnia deklarowanych właściwości użytkowych, co osłabia zaufanie do rynku i prowadzi do nieuczciwej konkurencji. W tym zakresie potrzebne są przepisy realnie zwiększające skuteczność nadzoru, a nie jedynie powielające obowiązki o charakterze formalnym.

Należy pozytywnie ocenić doprecyzowanie zasad pobierania próbek wyrobów do badań. Jednocześnie zasadne jest rozszerzenie uprawnień organów kontrolnych w taki sposób, aby możliwe było pobieranie próbek nie tylko w ramach klasycznej kontroli u producenta lub dystrybutora, lecz także z placów budów, magazynów, punktów sprzedaży oraz w toku tzw. zakupów kontrolowanych, szczególnie w odniesieniu do sprzedaży internetowej. Tego rodzaju rozwiązania zwiększyłyby wykrywalność niezgodności oraz ograniczyłyby możliwość obchodzenia prawa przez podmioty działające na granicy legalności. Szczególnie istotne jest także zapewnienie skutecznego i przejrzystego systemu informowania o wynikach kontroli. Krajowy wykaz zakwestionowanych wyrobów budowlanych prowadzony przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego powinien mieć charakter praktycznie użyteczny i dostępny nie tylko dla organów czy profesjonalnych uczestników rynku, ale także dla inwestorów, wykonawców i konsumentów.

Informacja o stwierdzonych niezgodnościach powinna być publikowana w sposób czytelny, aktualny i umożliwiający identyfikację wyrobu, producenta, zakresu niezgodności oraz skutków prawnych rozstrzygnięcia.

W ocenie branży niewystarczające jest ograniczanie skutków stwierdzonej niezgodności wyłącznie do partii wyrobu, z której pobrano próbkę. W praktyce może to prowadzić do sytuacji, w której nieuczciwy producent dzieli produkcję na niewielkie partie, minimalizując ryzyko gospodarcze związane z wykryciem niezgodności. W konsekwencji należałoby rozważyć mechanizmy pozwalające organowi, po spełnieniu odpowiednich przesłanek dowodowych, objąć rozstrzygnięciem szerszy zakres wyrobów tego samego rodzaju lub pochodzących z tego samego procesu produkcyjnego.

3. Sankcje i zasada proporcjonalności

Projekt przewiduje kary pieniężne, w tym m.in. za wprowadzanie do obrotu wyrobów niezgodnych z deklarowanymi właściwościami użytkowymi. Należy jednak rozważyć, czy proponowana wysokość sankcji jest rzeczywiście wystarczająca dla osiągnięcia celu prewencyjnego i odstraszającego. W przypadku poważnych naruszeń, zwłaszcza naruszeń świadomych i powtarzalnych, sankcje powinny być na tyle dotkliwe, aby wyeliminować ekonomiczną opłacalność naruszania przepisów.

Jednocześnie system sankcji powinien opierać się na zasadzie proporcjonalności. Konieczne jest wyraźne odróżnienie naruszeń materialnych, które mają wpływ na bezpieczeństwo, trwałość lub deklarowane właściwości użytkowe wyrobu, od uchybień o charakterze wyłącznie formalnym. Nie powinno się nakładać dotkliwych kar za nieistotne błędy redakcyjne lub formalne w dokumentacji, jeżeli nie powodują one wprowadzenia użytkownika w błąd i nie wpływają na właściwości wyrobu. Takie podejście zwiększyłoby racjonalność systemu oraz jego akceptowalność dla przedsiębiorców.

4. Ustawa o wyrobach budowlanych a prawo zamówień publicznych

W trosce o rzeczywistą poprawę jakości wyrobów budowlanych zasadne jest skorelowanie przepisów ustawy o wyrobach budowlanych z przepisami Prawa zamówień publicznych. Sam system kar administracyjnych może bowiem okazać się niewystarczający, jeżeli wyroby o zakwestionowanych parametrach nadal będą mogły być stosowane przy realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Rozważenia wymaga wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wyroby budowlane objęte negatywnymi wynikami badań lub prawomocnym zakwestionowaniem nie mogłyby być stosowane w zamówieniach publicznych do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Takie rozwiązanie mogłoby być bardziej skuteczne niż sama kara pieniężna, ponieważ oddziaływałoby bezpośrednio na rynek i eliminowałoby z obrotu produkty niespełniające wymagań jakościowych. Jednocześnie wspierałoby uczciwą konkurencję, chroniąc producentów, którzy ponoszą koszty związane z zapewnieniem zgodności swoich wyrobów z wymaganiami technicznymi i prawnymi.

5. Zrównoważony rozwój i zielone zamówienia publiczne

Zmodyfikowane rozporządzenie CPR 2024/3110 w sposób wyraźny akcentuje znaczenie zrównoważonego charakteru wyrobów budowlanych i budownictwa jako całości. Oznacza to, że przyszłe regulacje będą coraz silniej wiązały dopuszczenie i ocenę wyrobów z ich wpływem środowiskowym, efektywnością zasobową, emisyjnością oraz miejscem w gospodarce o obiegu zamkniętym. W

tym kontekście ustawodawca krajowy powinien nie tylko wdrożyć minimalne wymogi unijne, ale również stworzyć zachęty wspierające producentów we wcześniejszym przygotowaniu się do nowych obowiązków.

Należy zauważyć, że deklarowanie zrównoważenia środowiskowego wyrobów wiąże się dla producentów z dodatkowymi kosztami, w szczególności związanymi z przygotowaniem danych, oceną cyklu życia, walidacją obliczeń i współpracą z jednostkami akredytowanymi lub notyfikowanymi. Z tego względu zasadne byłoby stworzenie instrumentów zachęcających do podejmowania takich działań już na obecnym etapie. Jednym z najbardziej racjonalnych narzędzi mogą być zielone zamówienia publiczne, premiujące wyroby o lepszych parametrach środowiskowych.

Wprowadzenie do prawa krajowego rozwiązań promujących bardziej zrównoważone wyroby budowlane mogłoby pobudzić innowacyjność produktową i badawczo-rozwojową w branży. Obecnie wielu producentów oferuje rozwiązania bardziej przyjazne środowisku, jednak ich udział rynkowy pozostaje ograniczony, co nie sprzyja dalszym inwestycjom w rozwój technologiczny. Odpowiednio zaprojektowane instrumenty zachęt mogłyby przełamać tę barierę.

6. Konkurencyjność polskich producentów

Poważne wątpliwości budzą projektowane regulacje dotyczące krajowych deklaracji właściwości użytkowych (KDWU) oraz krajowych ocen technicznych (KOT). Rozszerzanie obowiązków krajowych poza zakres harmonizacji unijnej może prowadzić do nadmiernych obciążeń administracyjnych i finansowych po stronie polskich producentów, którzy będą funkcjonowali w mniej korzystnych warunkach niż konkurenci z innych państw członkowskich. Taki stan rzeczy może osłabiać konkurencyjność krajowego przemysłu i utrudniać funkcjonowanie przedsiębiorstw na wspólnym rynku UE.

Z tego względu przepisy dotyczące KDWU powinny zostać doprecyzowane w sposób jednoznaczny i praktyczny. W szczególności należy wyraźnie dopuścić możliwość udostępniania deklaracji w formie elektronicznej, np. za pośrednictwem strony internetowej lub dedykowanej platformy cyfrowej, pod warunkiem zapewnienia trwałości, dostępności i identyfikowalności dokumentu. Rozwiązanie to ma duże znaczenie zwłaszcza w przypadku dostaw realizowanych w dużych partiach do jednego odbiorcy.

Wątpliwości budzą również zasady zmiany, uchylania oraz dalszej ważności krajowych ocen technicznych. Ustawodawca powinien jednoznacznie przesądzić, jakie skutki dla posiadacza KOT wywołuje zmiana przepisów albo cofnięcie upoważnienia jednostce, która KOT wydała. W przypadkach, w których posiadacz KOT nie ponosi winy za zaistniałą sytuację, zasadne byłoby rozważenie mechanizmów ochronnych lub kompensacyjnych. Brak takich rozwiązań osłabia pewność prawa i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego.

7. Jednostkowe zastosowanie wyrobów

Projektowane regulacje dotyczące jednostkowego zastosowania wyrobów wydają się zbyt restrykcyjne. W praktyce budowlanej nierzadko dochodzi do sytuacji, w których wyroby produkowane seryjnie są wykorzystywane w konkretnym obiekcie w sposób dostosowany do indywidualnych warunków technicznych, projektowych lub wykonawczych. Zjawisko to występuje choćby przy systemach ociepleń, rozwiązaniach naprawczych lub elementach uzupełniających.

Dlatego przepisy powinny zachować niezbędną elastyczność i umożliwiać jednostkowe zastosowanie wyrobów w uzasadnionych przypadkach, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa użytkownika i odpowiedzialności uczestników procesu budowlanego. Zbyt sztywne ujęcie ustawowe może bowiem utrudnić racjonalne stosowanie wyrobów w praktyce oraz prowadzić do sporów interpretacyjnych.

8. Gospodarka obiegu zamkniętego

Należy podkreślić, że część istotnych zagadnień wynikających z nowego CPR nie została w wystarczającym stopniu odzwierciedlona w projekcie ustawy. Dotyczy to przede wszystkim zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, zasobooszczędności oraz gospodarki o obiegu zamkniętym. Tymczasem sektor budowlany należy do najbardziej materiałochłonnych gałęzi gospodarki i jednocześnie generuje bardzo duże ilości odpadów. Brak kompleksowego odniesienia się do tych zagadnień należy uznać za istotny mankament projektu.

Nowelizacja ustawy mogłaby stanowić dobrą okazję do powiązania problematyki wyrobów budowlanych z regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych oraz gospodarki odpadami. Z perspektywy producentów i innych uczestników rynku potrzebne są bardziej przejrzyste i mniej sformalizowane procedury w zakresie kwalifikacji materiałów, zmiany statusu odpadu oraz ponownego wykorzystania surowców i materiałów w budownictwie. Bez takich rozwiązań cele środowiskowe deklarowane na poziomie unijnym pozostaną trudne do osiągnięcia w praktyce.

9. Uwagi legislacyjne i technika prawodawcza

Projekt wymaga również korekty pod względem językowym, systemowym i redakcyjnym. Przepisy ustawy powinny być konstruowane zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, w sposób jasny, zrozumiały i jednoznaczny dla ich adresatów. Obecna redakcja poszczególnych przepisów w wielu miejscach jest nadmiernie skomplikowana, oparta na wielokrotnych odesłaniach do innych aktów prawnych, co utrudnia odczytanie normy prawnej bez jednoczesnego analizowania licznych przepisów zewnętrznych.

W miarę możliwości należy ograniczać nadmierne odesłania i w ważniejszych obszarach przywoływać treść norm wprost albo formułować przepisy w sposób bardziej samoistny. Zwiększy to przejrzystość regulacji, ułatwi ich stosowanie przez przedsiębiorców i organy administracji, a także ograniczy ryzyko rozbieżności interpretacyjnych. Szczególnie istotne jest zachowanie pełnej spójności z prawem unijnym przy jednoczesnym unikaniu „nadregulacji” na poziomie krajowym.

10. Wnioski końcowe i uzasadnienie

Projekt nowelizacji ustawy o wyrobach budowlanych odpowiada na rzeczywistą potrzebę dostosowania prawa krajowego do nowych regulacji unijnych i wzmacnia część instrumentów nadzoru rynku. Jednocześnie wymaga dalszego dopracowania, tak aby:

- zwiększyć realną skuteczność kontroli i eliminowania wyrobów niezgodnych,
- zapewnić proporcjonalny i sprawiedliwy system sankcji,
- lepiej powiązać ustawę z Prawem zamówień publicznych,
- stworzyć instrumenty wspierające wyroby zrównoważone środowiskowo,
- chronić konkurencyjność polskich producentów,

- uwzględnić praktyczne potrzeby rynku w zakresie KDWU, KOT i jednostkowego zastosowania wyrobów,
- w większym stopniu odnieść się do zasad gospodarki o obiegu zamkniętym,
- poprawić jakość legislacyjną i czytelność projektowanych przepisów.

Zasadne jest przeprowadzenie dalszych prac nad projektem przy udziale przedstawicieli branży, producentów, organizacji gospodarczych, ekspertów technicznych i prawnych oraz organów nadzoru, co pozwoli wypracować regulację spójną, proporcjonalną, zrozumiałą i skuteczną w praktyce.

Warszawa, 24 marca 2026 r.