

Edyta Hajtka, radca prawny<sup>1\*)</sup>  
Monika Bogdał, radca prawny<sup>1)</sup>

# Trudna ścieżka zmian na rynku wyrobów budowlanych z perspektywy polskiego przemysłu

DOI: 10.15199/33.2015.09.55

1 lipca 2013 r. weszły w życie przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 (CPR) opublikowane w Dz. Urz. UE. L 2011, nr 88, str. 5, regulujące obowiązki producentów, importerów i dystrybutorów w zakresie znakowania wyrobów budowlanych symbolem CE. Po prawie dwóch latach stosowania nowych regulacji ujawniły się problemy wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów. Zakres niezbędnych zmian jest ciągle przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi stronami. Uregulowania CPR, a w zasadzie ich nieostryśność i wynikające stąd problemy w codziennym stosowaniu prawa, były jednym z głównych tematów VII Konferencji dla Budownictwa, która odbyła się 14 – 15 kwietnia 2015 r. w hotelu Ossa k. Rawy Mazowieckiej. Wnioski formułowane przez praktyków podczas konferencji potwierdzają, że wprowadzone przez CPR zasady nadal nie są rozwiązaniem ani kompleksowym, ani jednolitym. Zgodnie z założeniami legislacyjnymi, CPR miało wystandaryzować wymagania dotyczące wyrobów budowlanych w skali europejskiej. Jak się jednak okazuje, zakres objęty regulacją CPR jest niewystarczający. Świadczy o tym najlepiej skala nieprawidłowości dotyczących oznakowania wyrobów znakiem CE. W Polsce, w 2014 r. wykryto je w 38% badanych wyrobów. Najwięcej, bo przeszło 80% nieprawidłowości dotyczyło błędnego opracowania informacji towarzyszącej oznakowaniu. Dalsze 15% to sprawy dotyczące braku wymaganego oznakowania. Szczegółowe dane znajdują się na [www.gunb.pl](http://www.gunb.pl).

<sup>1)</sup> Kancelaria Prawna Piszcz, Norek i Wspólnicy sp.k. w Poznaniu

<sup>\*)</sup> Autor do korespondencji:  
e-mail: [edyta.hajtka@piszcz.pl](mailto:edyta.hajtka@piszcz.pl)

## Podobne produkty, różne standardy

Zasady określone w CPR dotyczą tylko wyrobów objętych normą zharmonizowaną, czyli opracowaną na zlecenie Komisji Europejskiej przez Europejski Komitet Normalizacyjny zestawieniem wymagań technicznych dla wybranych wyrobów lub normą fakultatywną, opracowaną z inicjatywy danego producenta w formie europejskiej oceny technicznej (EOT). Tylko w przypadku takich wyrobów umieszczenie oznakowania CE jest obligatoryjne i wiąże się z określonymi obowiązkami, które dotyczą producentów, importerów lub dystrybutorów.

Oznakowanie produktu budowlanego może nastąpić po wydaniu przez producenta deklaracji właściwości użytkowych, czyli dołączanego do wyrobu dokumentu, w którym określa się charakterystykę produktu na podstawie oceny zgodności z zadeklarowanymi właściwościami. **Deklarację właściwości użytkowych sporządza się wg wzoru stanowiącego załącznik do CPR tylko przed pierwszym wprowadzeniem do obrotu. W przypadku zmiany obowiązującej normy lub rozwoju produktu dokument ten wymaga aktualizacji dla kolejnych partii wyrobów.**

Importer lub dystrybutor muszą zapewnić, żeby to producent sprzedawanych przez nich wyrobów właściwie je oznakował. Jeżeli sprzedają cudze wyroby pod własną marką albo przy znacznym zmodyfikowaniu ich parametrów, to wówczas ciążą na nich takie same obowiązki jak na producencie, chociaż za jego zgodą mogą opracować dokumenty na podstawie przeprowadzonych przez producenta badań dotyczących zgodności wyrobów.

Wyroby, których nie znakuje się symbolem CE, podlegają kontroli jakości na podstawie przepisów prawa obowiązujących w państwie, w którym dokonywana jest ich sprzedaż. Dopuszczenie ich do obrotu będzie zatem wymagać bardziej lub mniej rygorystycznej procedury. Łagodniejsze przepisy krajowe generują mniejsze koszty związane z kontrolą jakości i znakowaniem wyrobów, co przekłada się na ich niższą cenę i większą konkurencyjność.

## Ułatwienia dla mikroprzedsiębiorstw barierami dla rynku

**CPR wprowadził uproszczone zasady opracowywania deklaracji właściwości użytkowych przez mikroprzedsiębiorstwa**, czyli takie podmioty gospodarcze, które zatrudniają mniej niż 10 pracowników i których roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 mln EUR. Mogą one stosować procedurę uproszczoną, która polega na opracowaniu deklaracji na podstawie mniej rygorystycznego badania wyrobów. Mikroproducent wykazuje równoważność metod zastosowanych do oceny właściwości swoich wyrobów na podstawie specjalnej dokumentacji technicznej, której zawartość sam określa. Rozwiązanie to jest podyktowane próbą wsparcia podmiotów o najmniejszej sile rynkowej przez obniżanie kosztów ich działalności.

Przepisy dotyczące procedur uproszczonych są mocno niedookreślone, w związku z czym producent we własnym zakresie musi ocenić, czy będzie w stanie wykazać równoważność swoich procedur lub opracowanej specjalnej dokumentacji technicznej ze standardowymi wyma-

ganiami. Rozwiązanie to jest dyskusyjne, gdyż w praktyce oznacza tworzenie mechanizmu prowadzącego do powstania podwójnych standardów i niesprawiedliwego zróżnicowania sytuacji przedsiębiorców nie ze względu na skalę ich działalności, ale na wielkość. Mikroprzedsiębiorca może całkiem pręźnie działać na rynku unijnym, co uzasadniałoby wymagania od niego przestrzegania standardów unijnych, podczas gdy dużo większy podmiot może być graczem lokalnym, funkcjonującym na rynku jednego państwa.

### Brak gwarancji dostępu

Różnicowanie standardu wyrobów w poszczególnych państwach Unii Europejskiej potęguje fakt, że CPR pozwala w określonych sytuacjach zablokować zagranicznym wyrobom dostęp do rynku krajowego na podstawie lokalnych przepisów. Sytuacja dotyczy przede wszystkim wyrobów, które są niebezpieczne. Tak więc CPR otwiera drogę do tworzenia barier w dostępie do rynku także tych produktów, na które istnieją normy zharmonizowane, jeżeli ich właściwości nie odpowiadają wymaganiom stawianym w przypadku przewidywanego zastosowania zgodnie z przepisami obowiązującymi w danym państwie.

**Symbol CE nie ma więc charakteru „europejskiego paszportu” i nie gwarantuje, że polski produkt będzie mógł być bez ograniczeń sprzedawany np. we Francji czy w Niemczech.** Co więcej, unifikacja zasad dotyczy w pełnym zakresie jedynie wyrobów, na które wydano odpowiednio normy zharmonizowane, czyli hEN. W przypadku EOT może pojawić się dodatkowo konieczność dostosowania produktu do wymagań prawa krajowego w zakresie szerszym, niż wynika to ze standardowych procedur znakowania symbolem CE. W ten sposób w uprzywilejowanej sytuacji znajdują się producenci z państw o surowszych regulacjach. Dostęp do ich krajowego rynku będzie bowiem związany ze spełnieniem przez producentów zagranicznych wymagań, które nie obowiązują ani w ramach procedury znakowania CE, ani w obrocie w ich własnym kraju. Może to prowadzić do powstania w państwach członkowskich rynków lokalnych o indywidualnych barierach wejścia.

### Wycinkowy charakter regulacji

Rozporządzenie CPR nie ma charakteru kompletnego zbioru zasad. Odsyła do innych aktów prawa unijnego, które ustanawiają dodatkowe wymagania związane ze sprzedażą konkretnych wyrobów, takich jak m.in. sprzęt elektryczny. Komisja Europejska ma też możliwość uznaniowego łagodzenia lub zaostrzenia zasad wprowadzania do obrotu wybranych wyrobów budowlanych tzw. aktami delegowanymi. Z tego powodu przed wprowadzeniem wyrobu budowlanego do sprzedaży, producent musi poddać szczegółowej analizie obowiązujące przepisy prawa i ustalić, które z nich regulują jego obowiązki i określają minimalne charakterystyki jego wyrobów. CPR nie doprowadziło więc do stworzenia jednolitych, europejskich standardów dla wszystkich wyrobów budowlanych i nie ułatwiło sprzedaży na terenie Unii Europejskiej.

### Mechanizm kontroli rynku na poziomie krajowym

**Przepisy CPR koncentrują się na mechanizmach kontroli ex post, które zwalczają skutki nieprawidłowości, ale im nie zapobiegają.** Odnosi się wrażenie, że ideą regulacji jest jednak nie „dostęp”, lecz realizacja hasła „kontrola podstawą zaufania”. Rozporządzenie pozostawia ponadto szczegółowe określenie sposobu funkcjonowania organów nadzoru rynku i stosowanych przez nie procedur, w tym także sankcji, przepisom prawa krajowego.

W Polsce wszczęcie postępowania kontrolnego w sprawie znakowania wyrobów budowlanych następuje tylko z urzędu lub na wniosek Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przedsiębiorca może zgłosić przypadek niewłaściwego oznakowania wyrobu budowlanego, jednak to organy – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego lub wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego decydują, czy sprawa zasługuje na ich uwagę. Postępowanie jest dwuetapowe – składa się z kontroli dokonywanej u producenta, importera lub dystrybutora, która w razie wykrycia nieprawidłowości przekształca się w postępowanie zmierzające do usunięcia wykrytych błędów lub braków.

Kontrolowany podmiot i producent są stronami postępowania i mogą aktywnie w nim uczestniczyć. W wyniku jego zakończenia wadliwe produkty będą musiały zostać wycofane z obrotu lub wymienione. Zgodnie z CPR obowiązek podjęcia działań naprawczych dotyczy nie tylko państwa, w którym przeprowadzona została kontrola, ale każdego państwa w Unii Europejskiej, w którym sprzedawane są takie wyroby.

Polskie przepisy kosztami postępowania obarczają producentów. Jeżeli wycofanie wyrobu z obrotu jest realizowane przez podlegającego kontroli dystrybutora, to po jego stronie powstanie roszczenie odszkodowawcze w stosunku do producenta lub importera, które może obejmować nie tylko koszt zakupu wyrobów, ale także poniesione koszty i utracone korzyści w związku z wycofaniem wyrobów. Zastosowane sankcje spowodują także komplikacje księgowo i podatkowe związane z koniecznością rozliczenia faktur korygujących.

Niewłaściwe oznakowanie wyrobów budowlanych może skutkować zakwestionowaniem ich stosowania w trwającym procesie budowlanym. Skutkiem takiej sytuacji będzie odmowa dokonania odbioru budowlanego przez organ nadzoru budowlanego albo konieczność wykonania dodatkowych prac w celu wymiany zakwestionowanych produktów. Dla inwestora oznacza to dodatkowe koszty.

### Potrzeba nowelizacji

Przepisy umożliwiające stworzenie jednolitego europejskiego rynku wyrobów budowlanych muszą być nie tylko jasne, ale przede wszystkim odpowiadać na potrzeby uczestników tego rynku i dlatego najważniejszym elementem w procesie legislacyjnym powinny być konsultacje społeczne podczas konferencji i spotkań branżowych. W przeciwnym razie trudno będzie mówić o realnych korzyściach, jakie wnosi CPR do funkcjonowania rynku wyrobów budowlanych.

Podjęte w ostatnim czasie prace związane z nowelizacją CPR mają szansę wprowadzić nową jakość, ale dopiero ich ostateczny kształt pozwoli dokonać oceny CPR z punktu widzenia interesów przemysłu.

*Przyjęto do druku: 24.07.2015 r.*