Oświadczenie złożone
przez senatora Wadima Tyszkiewicza
na 52. posiedzeniu Senatu
w dniu 19 lutego 2026 r.

Oświadczenie skierowane do ministra infrastruktury Dariusza Klimczaka oraz do ministra finansów i gospodarki Andrzeja Domańskiego

Szanowni Panowie Ministrowie!

Na prośbę Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych zwracam się do panów ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie niejednoznacznego statusu prawnego Polskich Norm oraz praktyki ich przywoływania w aktach wykonawczych stanowiących źródła powszechnie obowiązującego prawa.

Problem ma charakter systemowy i dotyka nie tylko środowiska zawodowe związane z budownictwem, projektowaniem i nadzorem, lecz także obywateli realizujących inwestycje we własnym imieniu. W ostatnich latach ustawodawca rozszerzył katalog sytuacji, w których inwestor (niebędący profesjonalistą) wykonuje istotne obowiązki formalne i faktyczne, obciążone odpowiedzialnością administracyjną i wykroczeniową. Szczególnie jaskrawy przykład stanowią inwestycje w budynki o powierzchni do 70 m^2, gdy inwestor – przy ograniczeniu udziału osób z uprawnieniami – składa oświadczenia powiązane z wymaganiami rozporządzenia w sprawie projektu budowlanego, a złożenie oświadczenia niezgodnego z wymaganiami może skutkować odmową wydania pozwolenia na użytkowanie oraz sankcjami, o czym stanowi prawo budowlane.

Jednocześnie w praktyce funkcjonuje stan niepewności prawa. Z jednej strony Polskie Normy nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa a contrario do art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Z drugiej zaś strony są one wprost przywoływane w rozporządzeniach, w tym w rozporządzeniu ministra rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.

Wskazane rozporządzenie nakazuje m.in.: opatrywanie części rysunkowej projektu budowlanego oznaczeniami graficznymi i literowymi określonymi w Polskich Normach wskazanych w załączniku nr 2 (§9 ust. 1 pkt 1 lit. a); sporządzanie części rysunkowej z zastosowaniem zasad wymiarowania określonych w Polskich Normach (§9 ust. 1 pkt 2); określanie powierzchni budynku zgodnie z zasadami zawartymi w Polskich Normach wskazanymi w załączniku nr 2 (§12).

Tymczasem Polskie Normy są w załączniku wskazane wyłącznie numerem i tytułem, bez publicznego ogłoszenia ich treści. W konsekwencji obywatel, projektant czy inwestor, aby wypełnić obowiązek wynikający z rozporządzenia, musi uzyskać dostęp do treści Polskich Norm odpłatnie. Rodzi to fundamentalne pytanie: czy odesłania do Polskich Norm w rozporządzeniu kreują po stronie obywateli obowiązek działania zgodnie z ich treścią?

Każda z możliwych odpowiedzi prowadzi do poważnych konsekwencji. Jeżeli uznać, że Polskie Normy nie są wiążące, to racjonalność prawodawcy i sens normowania w rozporządzeniu odsyłającym do Polskich Norm stają pod znakiem zapytania, a odesłania te pełnią funkcję niejasnych rekomendacji, które w praktyce i tak bywają traktowane jak wymagania. Jeżeli uznać zaś, że Polskie Normy są wiążące, to pojawia się ryzyko naruszenia standardów konstytucyjnych, w tym art. 88 ust. 1 Konstytucji RP (ogłoszenie jako warunek wejścia w życie i stosowania norm prawnych), ponieważ realne wykonanie obowiązków wynikających z rozporządzenia zależy od treści dokumentów, które nie są ogłaszane w Dzienniku Ustaw, oraz art. 2 Konstytucji RP (zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa) – obywatel nie ma pewności co do zakresu swoich obowiązków ani konsekwencji ich naruszenia, a dostęp do kluczowej treści jest uwarunkowany odpłatnością, mimo że treść ta staje się w praktyce elementem wymagań prawnych.

Wymiar gospodarczy i społeczny problemu jest oczywisty: projektowanie i realizacja inwestycji budowlanych stanowią formę korzystania z praw ekonomicznych i majątkowych, a niepewność prawa oraz uzależnienie dostępu do standardów wymaganych przez przepisy od odpłatności utrudniają wykonywanie działalności i realizację uprawnień właścicielskich.

Zwracam uwagę na to, że zagadnienie ma również istotny kontekst finansowo-gospodarczy: skoro państwo odsyła w powszechnie obowiązujących przepisach do dokumentów niezbędnych do wykonania obowiązku prawnego, to powinno zapewnić realną, powszechną i nieodpłatną dostępność treści tych dokumentów lub przyjąć inne rozwiązanie legislacyjne, które nie przerzuca kosztu dostępu do „wymagań prawnych w praktyce” na obywatela.

W związku z powyższym proszę panów ministrów o przedstawienie stanowiska oraz o informację, jakie działania legislacyjne lub organizacyjne są planowane w celu usunięcia wskazanej niejednoznaczności i zapewnienia zgodności praktyki stanowienia i stosowania prawa z konstytucyjnymi standardami pewności i jawności prawa.

W szczególności proszę o odpowiedź na następujące pytania.

1. Czy ministerstwa udzieliły odpowiedzi na pismo rzecznika praw obywatelskich z dnia 16 czerwca 2025 r. (znak pisma: VII.7006.1.2024.JRP) dotyczące zasad stosowania Polskich Norm? W przypadku odpowiedzi pozytywnej proszę o przekazanie kopii tego pisma. W przypadku braku odpowiedzi na pismo proszę o podanie orientacyjnego terminu udzielenia odpowiedzi RPO.

2. Czy Ministerstwo Infrastruktury zajmowało kiedykolwiek stanowisko lub wyrażało opinię w sprawie przedstawionej przez rzecznika praw obywatelskich w piśmie, o którym mowa powyżej? W przypadku odpowiedzi pozytywnej proszę o przekazanie kopii tego stanowiska.

3. Czy w ocenie ministerstw Polskie Normy przywołane w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego mają dla obywateli charakter wiążący? Jeżeli tak, to proszę wskazać:

— podstawę prawną i zakres tego związania;

— możliwe konsekwencje administracyjnoprawne i wykroczeniowe przygotowania projektu niezgodnie z treścią normy, do której odsyła rozporządzenie;

— w jaki sposób obywatel ma zapewnioną możliwość zapoznania się z treścią obowiązujących go wymagań.

4. Jeżeli w ocenie ministerstw Polskie Normy nie są wiążące, proszę o wskazanie uzasadnienia zamieszczania do nich odesłań w rozporządzeniu oraz o informację, czy planowane jest doprecyzowanie przepisów tak, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych.

5. Czy wobec tego, że dostęp do Polskich Norm bywa warunkiem wykonania obowiązków wynikających z prawa powszechnie obowiązującego, rozważane są rozwiązania zapewniające nieodpłatny dostęp do treści norm przywołanych w aktach prawnych (np. finansowanie ze środków publicznych, licencje instytucjonalne, publikacja treści w zakresie niezbędnym do wykonania obowiązku), a jeśli tak, to w jakim trybie i horyzoncie czasowym?

Z poważaniem
Wadim Tyszkiewicz
senator RP