

PROJEKT ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O WYROBACH BUDOWLANYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

I. WPROWADZENIE

Z dniem 24 kwietnia 2011 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r., ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88/5 z 04.04.2011), zwane dalej „rozporządzeniem Nr 305/2011”, przy czym - zgodnie z art. 68 przywołanego rozporządzenia - jego podstawowe regulacje ustalające nowe, zmienione zasady wprowadzania wyrobów budowlanych do obrotu i ich udostępniania na rynku unijnym, będą stosowane od dnia 1 lipca 2013 r.

Rozporządzenie Nr 305/2011 określa warunki wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku (UE) wyrobów budowlanych poprzez ustanowienie zharmonizowanych zasad wyrażania ich właściwości użytkowych oraz zasad stosowania oznakowania CE na tych wyrobach.

Obecnie obowiązujące polskie przepisy dotyczące wyrobów budowlanych wdrażały uchyloną rozporządzeniem Nr 305/2011 Dyrektywę Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych. Dyrektywa ta, zaliczana do tzw. „dyrektyw nowego podejścia”, została wdrożona do polskiego prawa przepisami trzech ustaw:

- ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881, z późn. zm.) w zakresie zasad wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i ich kontroli,
- ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.) w zakresie wymagań podstawowych dla obiektów budowlanych,

- ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935, z późn. zm.) w zakresie wyznaczania i notyfikowania jednostek uczestniczących w ocenie zgodności koordynacji działań kontrolnych.

Jednocześnie, ponieważ regulacje Dyrektywy nieobejmowały wszystkich stosowanych w budownictwie wyrobów budowlanych, a wyłącznie te, na które zostały ustanowione zharmonizowane z Dyrektywą specyfikacje techniczne, przepisy ustawy o wyrobach budowlanych określają również, zgodnie z art. 6 ust 2 Dyrektywy, zasady wprowadzania tych wyrobów do obrotu (system krajowy), z uwzględnieniem traktatowej zasady „wzajemnego uznawania”.

Obowiązujące przepisy tworzące system krajowy oparte są na koncepcji i założeniach Dyrektywy 89/06/EWG, przy czym podstawą systemu są krajowe specyfikacje techniczne (Polska Norma wyrobu, aprobaty technicznej), a nie zharmonizowane specyfikacje techniczne, jak to ma miejsce w przypadku Dyrektywy 89/06/EWG.

Podobnie jak Dyrektywa 89/106/EWG, rozporządzenie Nr 305/2011 pozostawia Państwom Członkowskim możliwość regulowania, w ramach przepisów krajowych, zasad wprowadzania do obrotu i udostępniania na ich rynku wyrobów budowlanych nieobjętych normami zharmonizowanymi oraz dla których nie została wydana europejska ocena techniczna a więc wyrobów nie podlegających przepisom rozporządzenia Nr 305/2011.

Regulacje rozporządzenia Nr 305/2011 oraz wynikająca z Traktatu o Unii Europejskiej zasada „wzajemnego uznawania”, odnosząca się także do wyrobów wprowadzonych legalnie na rynek w jednym z państw członkowskich, pozostawiają miejsce dla krajowych przepisów określających zasady i wymagania dla wyrobów budowlanych wprowadzanych na rynek poszczególnych państw członkowskich, nie objętych normami zharmonizowanymi, a więc nie podlegających obowiązkowi ich wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Nr 305/2011.

II. CEL PROJEKTOWANEJ REGULACJI

Celem projektowanej regulacji jest poprawa przejrzystości i skuteczności regulacji dotyczących wyrobów budowlanych poprzez dostosowanie polskich przepisów określających zasady wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku wyrobów budowlanych do

przepisów rozporządzenia Nr 305/2011, a także dokonanie zmian w dotychczasowych regulacjach, których potrzeba wynika z oceny dotychczasowego ich stosowania.

Należy wskazać, iż jednym z głównych celów przyjęcia rozporządzenia Nr 305/2011 było zapewnienie prawidłowego działania rynku wewnętrznego wyrobów budowlanych poprzez ustanowienie zharmonizowanych specyfikacji technicznych służących producentom wyrobów budowlanych do określania właściwości użytkowych wytwarzanych przez nich wyrobów budowlanych.

Ponieważ rozporządzenie Nr 305/2011 zasadniczo zmienia dotychczasowe, wynikające z dyrektywy 89/106/EWG, zasady tworzące wspólny, jednolity rynek wyrobów budowlanych, odchodząc w tym zakresie od koncepcji „nowego podejścia” na rzecz wiarygodnego opisywania właściwości użytkowych wyrobu budowlanego wprowadzanego do obrotu przy użyciu zharmonizowanych specyfikacji technicznych, a oznakowanie CE potwierdza zgodność oznakowanego wyrobu budowlanego z deklarowanymi właściwościami użytkowymi, celowe są również zmiany w dotychczasowych przepisach regulujących wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie na rynku wyrobów budowlanych nieobjętych rozporządzeniem Nr 305/2011. Zmiany te, podobnie jak to ma miejsce w obowiązujących przepisach, gdzie dokumenty i procedury krajowe są „odzwierciedleniem” odpowiednich regulacji Dyrektywy, mają na celu ustanowienie analogicznej relacji systemu krajowego w stosunku do regulacji rozporządzenia Nr 305/2011.

III. ZAKRES PROJEKTOWANEJ REGULACJI

1. Ustawa o wyrobach budowlanych

W odniesieniu do ustawy o wyrobach budowlanych zakres przewidywanych regulacji obejmuje:

- wykreślenie z ustawy wszystkich regulacji wdrażających dyrektywę 89/106 związanych z wprowadzaniem do obrotu wyrobów budowlanych z oznakowaniem CE; regulacje te zastępują stosowane bezpośrednio przepisy rozporządzenia Nr 305/2011;
- określenie właściwości organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z rozporządzenia Nr 305/2011 (wyznaczanie i

monitorowanie polskich jednostek oceny technicznej, o których mowa w art. 29 ust. 1 i 3 rozporządzenia, wyznaczenie punktu kontaktowego ds. wyrobów budowlanych, o którym mowa w art. 10 rozporządzenia Nr 305/2011);

- zmianę zasad i procedur wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku wyrobów budowlanych w zakresie nieregulowanym w przepisach rozporządzenia Nr 305/2011, mając na uwadze ich funkcjonalne zbliżenie do regulacji tego rozporządzenia;
- dostosowanie przepisów ustawy określających zasady kontroli wyrobów oraz zasady działania organów nadzoru budowlanego w tym zakresie do postanowień rozporządzenia Nr 305/2011 oraz zmienionych zasad i procedur wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku wyrobów budowlanych w zakresie nieregulowanym w przepisach tego rozporządzenia.

W tym zakresie należy uregulować stosownymi zmianami następujące kwestie w ustawie o wyrobach budowlanych:

- a) dostosowanie zakresu przedmiotowego ustawy, określonego w art. 1 do rozporządzenia Nr 305/2011, którego przepisy dotyczące wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku wyrobów budowlanych są stosowane bezpośrednio; ustawa powinna obejmować:
 - określenie właściwości organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z rozporządzenia Nr 305/2011, oraz stworzenie podstaw prawnych i wymaganych procedur w przepisach krajowych stanowiących podstawę takich działań,
 - określenie zasad wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku wyrobów budowlanych w zakresie nieregulowanym w przepisach rozporządzenia Nr 305/2011, zasad kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu oraz zasad działania organów administracji publicznej w tym zakresie,
- b) dostosowanie przepisów ustawy do definicji określonych w art. 2 rozporządzenia Nr 305/2011 oraz przeniesienie do ustawy niektórych z tych definicji i zdefiniowanie dodatkowych pojęć mających zastosowanie w przepisach ustawy dot. wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku wyrobów budowlanych niepodlegających regulacjom tego rozporządzenia (wyroby budowlane objęte systemem krajowym);

- c) określenie ogólnego warunku udostępniania wyrobów budowlanych na polskim rynku z uwzględnieniem wymagań rozporządzenia Nr 305/2011 w tym zakresie, z odniesieniem się do przepisów art. 5 ust 1 ustawy – Prawo budowlane określających wymagania dotyczące obiektów budowlanych oraz związanych z nimi urządzeń; wyrób budowlany może być udostępniony na polskim rynku, jeżeli jego właściwości użytkowe, zadeklarowane przez producenta wraz z zamierzonym zastosowaniem lub zastosowaniami wyrobu, umożliwiają prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym, w których ma być zastosowany w sposób trwały, spełnienie wymagań podstawowych;
- d) określenie sposobu potwierdzania spełnienia warunku wskazanego w lit. c w odniesieniu do wyrobów budowlanych objętych przepisami rozporządzenia Nr 305/2011; wyrób budowlany objęty normą zharmonizowaną lub dla którego wydano europejską oceną techniczną może być wprowadzony do obrotu lub udostępniony na polskim rynku wyłącznie zgodnie z przepisami rozporządzenia Nr 305/2011.
- e) określenie właściwości i sposobu działania organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z rozporządzenia Nr 305/2011:
- wyznaczenie jednostek oceny technicznej; minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej wyznacza (wg procedury określonej na podstawie art. 29 rozporządzenia nr 305/2011) polskie jednostki oceny technicznej działające w ramach CPR oraz monitoruje działania i kompetencje wyznaczonych jednostek w odniesieniu do odpowiednich wymagań określonych w Załączniku IV Tabela 2;
 - wyznaczenie punktu kontaktowego ds. wyrobów budowlanych, o którym mowa w art. 10 rozporządzenia; proponuje się, by punkt kontaktowy prowadził Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, który, zgodnie art. 11 ustawy o wyrobach budowlanych, jest organem właściwym w sprawach wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu;
 - wyznaczenie organu notyfikującego oraz określenie krajowych procedur oceny i notyfikacji jednostek upoważnionych do wykonywania zadań strony trzeciej w procesie oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych oraz monitorowania jednostek notyfikowanych; zadanie realizowane w oparciu

o przepisy art. 19-24 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności; organem notyfikującym jest minister właściwy ds. gospodarki, organem autoryzującym minister właściwy ds. budownictwa, z jednoczesnym powierzeniem, zgodnie z art. 40 ust. 2 rozporządzenia Nr 305/2011, krajowej jednostce akredytującej (PCA) obowiązku weryfikacji w procesie akredytacji na potrzeby notyfikacji wszystkich wymagań dotyczących jednostek notyfikowanych, określonych w art. 43 rozporządzenia Nr 305/2011 oraz monitorowania ich przestrzegania w ramach nadzoru nad udzieloną akredytacją,

- f) określenie sposobu potwierdzania spełnienia warunku udostępniania wyrobów budowlanych na polskim rynku w odniesieniu do wyrobów budowlanych nieobjętych przepisami rozporządzenia Nr 305/2011 (wyroby budowlane nieobjęte normami zharmonizowanymi lub wyroby, dla których nie została wydana europejska ocena techniczna); proponuje się, aby zmiany w ustawie o wyrobach budowlanych w tym zakresie obejmowały następujące rozstrzygnięcia:

Wariant I:

- wyrób budowlany nie objęty obowiązkiem sporządzania przez producenta deklaracji właściwości użytkowych i oznakowania CE zgodnie z rozporządzeniem Nr 305/2011, może zostać oznakowany znakiem budowlanym, którego wzór określa ustawa, jeżeli jego producent sporządził krajową deklarację właściwości użytkowych z zastosowaniem właściwej Polskiej Normy wyrobu budowlanego lub krajowej oceny technicznej wyrobu budowlanego;
- minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej opublikuje listę wyrobów budowlanych, podlegających obowiązkowi oznakowania znakiem budowlanym przed wprowadzeniem do obrotu lub udostępnieniem na rynku, mając na uwadze rodzaje wyrobów budowlanych wskazane w załączniku IV tabela 1 rozporządzenia Nr 305/2011 oraz uwzględniając zakresy przedmiotowe mandatów Komisji Europejskiej na opracowanie norm zharmonizowanych oraz wytycznych do europejskich aprobat technicznych Europejskiej Organizacji Aprobatach Technicznych.

Wariant II:

- wyrób budowlany należący do grupy wyrobów wymienionej w Tabeli 1 Załącznika IV do rozporządzenia Nr 305/2011, z wyłączeniem wyrobów budowlanych objętych normami zharmonizowanymi europejskimi, wyrobów dla których została wydana europejska ocena techniczna oraz wyrobów przeznaczonych wyłącznie do stosowania w przemysłowych instalacjach technologicznych, a także wyrobów, których właściwości użytkowe mające wpływ na wymagania zasadnicze są w pełni objęte wymaganiami zasadniczymi dyrektyw harmonizacyjnych UE, może być wprowadzony do obrotu lub udostępniony na rynku, jeżeli jego producent sporządził krajową deklarację właściwości użytkowych określonych we właściwej przedmiotowo Polskiej Normie wyrobu lub krajowej ocenie technicznej, a wyrób został oznakowany znakiem budowlanym, którego wzór określa ustawa;
- minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej może określić, w drodze rozporządzenia, wyroby budowlane nieobjęte Tabelą 1 Załącznika IV do rozporządzenia Nr 305/2011, które mogą być wprowadzane do obrotu lub udostępniane na rynku wyłącznie po sporządzeniu krajowej deklaracji właściwości użytkowych i oznakowaniu znakiem budowlanym;
- producent wyrobu budowlanego, nie objętego obowiązkiem oznakowania CE lub obowiązkiem oznakowania znakiem budowlanym, może oznakować ten wyrób znakiem budowlanym przed jego wprowadzeniem do obrotu lub udostępnieniem na rynku, jeżeli sporządzi krajową deklarację właściwości użytkowych na zasadach i zgodnie z przepisami mającymi zastosowanie przy obligatoryjnym znakowaniu znakiem budowlanym,
- upoważnienie ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do określenia w drodze rozporządzenia: sposobów deklarowania właściwości użytkowych wyrobów budowlanych, zawartości i wzoru krajowej deklaracji właściwości użytkowych oraz sposobu jej dostarczania odbiorcy, sposobu znakowania znakiem budowlanym oraz zakres informacji towarzyszących temu znakowi, zasady i procedury

wydawania krajowych ocen technicznych oraz jednostek upoważnionych do ich wydawania; przy wydaniu przepisów wykonawczych należy uwzględnić, w miarę potrzeb, stosowne regulacje w tym zakresie zawarte w rozporządzeniu Nr 305/2011;

- określenie obowiązków producentów, ich upoważnionych przedstawicieli, importerów i dystrybutorów wyrobów budowlanych wprowadzanych do obrotu i udostępnianych na rynku na podstawie krajowej deklaracji właściwości użytkowych i oznakowania znakiem budowlanym analogicznie, jak to ma miejsce w rozporządzeniu Nr 305/2011 (art. 11-15);
- zachowanie dotychczasowych przepisów art. 8 ust 2, 3 i 4, dotyczących wprowadzania do obrotu regionalnego wyrobu budowlanego oraz przepisów art. 10 dotyczących dopuszczania do jednostkowego zastosowania w obiekcie budowlanym regulujących zasady jednostkowego stosowania wyrobów budowlanych -
w odniesieniu do wyrobów nie objętych normami zharmonizowanymi;

g) dostosowanie i usprawnienie przepisów w zakresie nadzoru nad rynkiem wyrobów budowlanych:

- dostosowanie zakresu kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnionych na rynku do wymagań rozporządzenia Nr 305/2011; wprowadzenie możliwości sprawdzenia, czy deklarowane właściwości użytkowe odpowiadają wymaganiom dla deklarowanego zastosowania, wynikającym z przepisów krajowych, w tym techniczno-budowlanych, oraz wiedzy technicznej (art. 8 ust. 4 rozporządzenia Nr 305/2011);
- dostosowanie procedur dotyczących kontroli i postępowań administracyjnych, w tym praw i obowiązków kontrolowanych i kontrolujących, do zasad określonych w rozporządzeniu Nr 305/2011, z uwzględnieniem nowych i specjalnych zasad, nowych pojęć, dokumentów i wydawanych orzeczeń wskazanych w tym rozporządzeniu oraz powiadamiania jednostki notyfikowanej, która brała udział w zastosowanym systemie oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych dla wyrobu budowlanego, o podjętych działaniach wobec wyrobu niespełniającego ustawowych wymagań (co wynika z art. 56 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia Nr 305/2011);

- zapewnienie skuteczności i efektywności działań kontrolnych organów nadzoru budowlanego; wprowadzenie możliwości nakładania mandatów (podobnie jak w rozwiązaniach przyjętych w ustawie - *Prawo budowlane*) w przypadku stwierdzenia niezgodności formalnych przy wprowadzaniu do obrotu lub udostępnianiu na rynku wyrobów budowlanych (art. 59 ust. 1 rozporządzenia Nr 305/2011), oraz publikowanie na stronie internetowej Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wyników badań kontrolnych wyrobów budowlanych wykonanych na zlecenie organów nadzoru budowlanego;
- wprowadzenie zasady, by postanowienia i decyzje wydawane były w zależności od rodzaju stwierdzonych niezgodności wyrobu budowlanego z wymaganiami określonymi ustawą oraz od stopnia zagrożenia powodowanego przez wyrób budowlany, mając na celu zapobieżenie powstaniu niebezpieczeństwa lub usunięcie już istniejącego oraz zapewnienie bezpieczeństwa, zdrowia i życia użytkowników wyrobów i obiektów budowlanych, a także ochrony środowiska;
- rozszerzenie uprawnień organów nadzoru budowlanego wynikającego z art. 16 ust. 2a ustawy także na możliwość pobierania do badań próbek wyrobów budowlanych składowanych na terenie budów prowadzonych z wykorzystaniem środków publicznych;
- pozostawienie na obecnych zasadach funkcji i roli UOKiK, jako organu monitorującego funkcjonowanie systemu kontroli wyrobów, z jednoczesnym wprowadzeniem niezbędnych zmian wynikających z Rozdziału VIII rozporządzenia Nr 305/2011, w zakresie wskazania podmiotu uprawnionego do konsultacji z Komisją Europejską i uregulowania procedur w sprawach zgłaszanych zastrzeżeń do podjętych wobec wyrobów środków krajowych (art. 56 ust. 6, art. 57 ust. 1 akapit 1 i 2 oraz art. 58 ust. 4 i 5 rozporządzenia Nr 305/2011);
- wprowadzenie zmian w przepisach regulujących zasady prowadzenia Krajowego Wykazu Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych.

2. Ustawa - Prawo budowlane

W odniesieniu do ustawy - Prawo budowlane zakres projektowanych regulacji obejmuje:

- a) zmiany w zakresie wymagań podstawowych jakie powinny spełniać obiekty budowlane wznoszone na terenie Polski w celu doprowadzenia do zgodności z wymaganiami podstawowymi dla obiektów budowlanych określonymi w Załączniku I rozporządzenia Nr 305/2011; określone w Załączniku I wymagania podstawowe powinny być uwzględnione w przyjętych przez państwa członkowskie przepisach określających wymagania dla obiektów budowlanych wznoszonych na ich terenie;
- b) zmiany w art. 7 ustawy w zakresie nowej struktury przepisów techniczno-budowlanych, które powinny umożliwić odniesienie krajowych wymagań do zasadniczych charakterystyk oraz ich klas i poziomów określonych w zharmonizowanych normach i zmienionych zasad wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych w systemie krajowym oraz zapewnić spójność z wymaganiami podstawowymi; art. 8 ust. 6 rozporządzenia Nr 305/2011 wymaga, aby krajowe przepisy techniczno-budowlane nie były sprzeczne z postanowieniami zharmonizowanych norm wyrobów budowlanych. Właściwym sposobem spełnienia tego wymogu jest powiązanie krajowych przepisów techniczno-budowlanych z zasadniczymi charakterystykami oraz ich klasami i poziomami ustalonymi w tych normach. W tym celu przepisy upoważniające właściwych ministrów do wydania przepisów techniczno-budowlanych oraz wytyczne w tym zakresie powinny wskazywać na konieczność odnoszenia się w tych przepisach, w miarę potrzeb, do zasadniczych charakterystyk oraz ich klas i poziomów określonych w normach zharmonizowanych, zgodnie z art. 8 ust. 6 rozporządzenia Nr 305/2011;
- c) zmianę art. 10 ustawy, określającego zasady stosowania wyrobów przy wykonywaniu robót budowlanych, w celu dostosowania przepisów w tym zakresie do regulacji rozporządzenia Nr 305/2011, w szczególności definicji „wyrobu budowlanego” oraz zasad wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku wyrobów budowlanych objętych tym rozporządzeniem;
- d) zmiany i doprecyzowanie przepisów określających prawa i obowiązki osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie oraz inwestora w zakresie dotyczącym stosowania wyrobów budowlanych przy wykonywaniu robót w celu ich dostosowania do zmienionych zasad wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku tych wyrobów budowlanych;

- e) zmiany polegające na doprecyzowaniu ustawowych zadań i obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w zakresie kontroli wyrobów, mając na celu poprawę skuteczności działań kontrolnych w tym zakresie.

3. Ustawa o systemie oceny zgodności

W odniesieniu do ustawy o systemie oceny zgodności zakres przewidywanych regulacji obejmuje ograniczenie zakresu zastosowania przepisów tej ustawy do wyrobów budowlanych. Do wyrobów budowlanych zastosowanie będą miały regulacje dotyczące akredytacji, autoryzacji i notyfikacji jednostek oraz w odpowiednio ograniczonym zakresie przepisy dotyczące systemu kontroli wyrobów.