

Ziemowit Cieślik

Opinia prawna na temat obowiązku ponownej notyfikacji projektu ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy – Prawo budowlane w związku z poprawkami zgłoszonymi w toku postępowania ustawodawczego¹

Legal opinion on the requirement for re-notification of the Bill on Construction Products and the Act – Construction Law in connection with the amendments proposed in the course of legislative proceedings: The article emphasizes that if the amendments submitted by the Deputies during the work of the Subcommittee are introduced to the bill, it should be subject to re-notification. The amendments discussed in the opinion are technical regulations within the meaning of Directive 98/34/EC and, therefore, are subject to the procedure referred to in Article. 8 (1) of the Directive.

Keywords: notification | Construction Law | amendment | statute

Słowa kluczowe: notyfikacja | prawo budowlane | poprawka | ustawa

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego WPIA UKSW; naczelnik Wydziału Analiz Prawa Europejskiego i Międzynarodowego BAS; ziemowit.cieslik@sejm.gov.pl.

Uwagi wstępne

Przedmiotem opinii jest kwestia, czy projekt ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy – Prawo budowlane (dalej: projekt) podlega obowiązkowi ponownej notyfikacji w przypadku wprowadzenia doń poprawek zgłoszonych przez posłów w trakcie prac podkomisji. Ocena uwzględnia wymogi notyfikacyjne określone w dyrektywie 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa

¹ Opinia sporządzona 1 lipca 2014 r. na zlecenie przewodniczącej podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy – Prawo budowlane (druk sejmowy nr 2493/VII kad.); BAS-WAPEiM-2389/14.

informacyjnego (Dz.Urz. WE z 21 lipca 1998 r. WE L 204, ze zm., s. 37; dalej: dyrektywa 98/34/WE). Projekt został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów 12 czerwca 2014 r. i następnie skierowany do pierwszego czytania w Komisji Infrastruktury. Komisja ta powołała podkomisję do szczegółowego rozpatrzenia projektu. Zgodnie z informacją Rady Ministrów, zawartą w projekcie, został on notyfikowany Komisji Europejskiej 21 maja 2014 r. (nr 2014/0234/PL), tj. przed wszczęciem procedury ustawodawczej. Wymagany na gruncie dyrektywy 98/34/WE okres wstrzymania tej procedury upłynąć miał 22 sierpnia 2014 r., ale w związku ze zgłoszeniem opinii szczegółowej przez Francję w trybie art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE został wydłużony do 24 listopada 2014 r.

Zakres poprawek

W trakcie prac podkomisji zgłoszone zostały poprawki do projektu. W niniejszej opinii ocenie poddane zostały poprawki 5–7 (dodanie art. 9a oraz zmiana art. 16 ust. 2a i 23a ustawy). Wszystkie analizowane poprawki dotyczą art. 1 projektu, czyli zmian wprowadzanych do ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2014 r. poz. 883; dalej: ustawa).

Pierwsza poprawka zakłada dodanie do projektu nowego przepisu, modyfikującego zasady wprowadzania lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych. Zgłaszający poprawkę proponują wprowadzenie rozwiązania, które miałyby polegać na ustanowieniu wymogu, by krajowa ocena techniczna, o której mowa w projekcie (projektowany art. 9 ustawy), była wydawana na podstawie krajowego dokumentu oceny technicznej. Wymóg taki miałby dotyczyć przy tym wyłącznie wyrobów budowlanych: *dla których istnieje wystarczające podstawy naukowe i wiedza praktyczna dla ustalenia jednolitego zakresu poziomu wymaganych właściwości użytkowych*. Dokument oceny technicznej byłby opracowywany przez właściwą jednostkę upoważnioną do wydawania krajowych ocen technicznych i zawierałby informacje określone w projekcie, np. wskazanie systemu oceny i weryfikacji stałości właściwości użytkowych. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komitetu Wyrobów Budowlanych, zamieszczałby informację o takim dokumencie w Biuletynie Informacji Publicznej, sam zaś dokument podlegałby publikacji i udostępnieniu w wydawnictwach jednostek upoważnionych do wydawania krajowych ocen technicznych (projektowany art. 9a ustawy w wersji uwzględniającej poprawkę).

Rekonstruując zakres poprawki, należy wskazać, że zgodnie z projektem, krajowa ocena techniczna to udokumentowana, pozytywna ocena właściwości użytkowych tych zasadniczych charakterystyk wyrobu budowlanego, które mają wpływ na spełnienie podstawowych wymagań prawa budowlanego przez objekty budowlane, w których wyrób będzie zastosowany. Oceny takie mają być wydawane dla wyrobu budowlanego nieobjętego zakresem Polskiej Normy (projektowane art. 2 pkt 15 i art. 9 ust. 1 ustawy). Krajowa ocena techniczna

jest istotna z punktu widzenia wymogów związanych z wprowadzeniem do obrotu lub udostępnieniem na rynku krajowym wyrobów budowlanych. Zgodnie z projektem wyrób budowlany, który nie jest objęty normą zharmonizowaną i dla którego nie została wydana europejska ocena techniczna, może być wprowadzony do obrotu między innymi wówczas, jeżeli został oznakowany znakiem budowlanym (art. 5 ust. 2 ustawy). Oznakowanie zaś wyrobu budowlanego znakiem budowlanym jest zasadniczo możliwe wówczas, jeżeli producent sporządził, na swoją wyłączną odpowiedzialność, krajową deklarację właściwości użytkowych dla tego wyrobu, przy czym właściwości użytkowe wyrobu muszą być zadeklarowane zgodnie z właściwą przedmiotowo Polską Normą wyrobu lub też – krajową oceną techniczną (projektowany art. 8 ust. 1 ustawy). Poprawka rozbudowuje zatem – określone w projekcie – wymogi związane z wprowadzeniem do obrotu lub udostępnieniem na rynku krajowym tych wyrobów budowlanych, które nie podlegają zasadom sformułowanym w tej mierze bezpośrednio w prawie Unii Europejskiej (por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG, Dz.Urz. UE z 4 kwietnia 2011 r. L 88 ze zm., s. 5; dalej: rozporządzenie (UE) nr 305/2011).

Druga poprawka odnosi się do kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu. Dookreślony ma zostać zakres uprawnienia organu kontroli lub działającego z jego upoważnienia kontrolera do pobrania próbek wyrobu budowlanego. Po pierwsze, do przepisu proponuje się wprowadzić wprost wyraźne ograniczenie, w myśl którego pobranie możliwe nastąpić „w celu ustalenia, czy wyrób budowlany posiada deklarowane właściwości użytkowe”. Po drugie, pobranie miałyby następować nieodpłatnie. Po trzecie, rozszerzony miałby zostać zakres uprawnienia do pobrania – dotyczyłoby ono nie tylko wyrobów budowlanych składowanych na terenie budowy prowadzonej przez określonych inwestorów, lecz obejmowałoby także sprzedawców takich wyrobów (projektowany art. 16a ustawy w wersji uwzględniającej poprawkę).

Trzecia poprawka zmierza do ograniczenia zakresu zastosowania zasad dotyczących kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Zasady nie miałyby znajdować zastosowania w odniesieniu do – uregulowanego w art. 16 ust. 2a ustawy – pobierania próbki wyrobu budowlanego (projektowany art. 23a ustawy w wersji uwzględniającej poprawkę).

Wymóg powtórnej notyfikacji na gruncie dyrektywy 98/34/WE

Pojęcie przepisów technicznych definiuje art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE. Artykuł ten stanowi, że przepisy techniczne to specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami ad-

ministracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de iure* lub *de facto*, w wypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub stosowania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 10 dyrektywy 98/34/WE, zakazujących produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu lub zakazujących świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług. Pojęcie „specyfikacji technicznej” zdefiniowane zostało w art. 1 pkt 3 dyrektywy 98/34/WE, jako specyfikacja zawarta w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności. Z kolei w art. 1 pkt 4 zdefiniowane zostało pojęcie „innych wymagań” w ten sposób, że są to wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności konsumentów i środowiska, które wpływają na jego cykl życiowy po wprowadzeniu go na rynek, takie jak warunki użytkowania, powtórne przetwarzanie, ponowne zastosowanie lub składowanie, gdzie takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu bądź jego obrót.

Przepis art. 8 dyrektywy 98/34/WE nakazuje państwom członkowskim notyfikowanie Komisji Europejskiej projektów przepisów technicznych, czyli przepisów spełniających wyżej wymienione przesłanki. Komisja i pozostałe państwa członkowskie są uprawnione do zgłaszania swoich uwag do danego projektu, a państwo, które dokonało notyfikacji, obowiązane jest do możliwie pełnego uwzględnienia tych uwag. Wyróżnić można przy tym dwa etapy notyfikacji. Pierwszy (art. 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 98/34/WE) dotyczy projektu aktu prawnego na wstępnym etapie prac nad nim. Drugi etap (art. 8 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 98/34/WE) może pojawić się, jeżeli w projekcie aktu prawnego, już raz notyfikowanego zgodnie z dyrektywą 98/34/WE, wprowadzono istotne zmiany. Dyrektywa stanowi, że: *państwa członkowskie przekazują projekt ponownie i na powyższych warunkach, jeżeli dokonają w tekście jakichś zmian, które w istotny sposób wpływają na zakres jego zastosowania, skracają wyjściowo przewidziany harmonogram wdrożenia, dodają więcej specyfikacji lub wymagań lub zastrzegają wspomniane wymagania*. Należy wówczas notyfikować projekt aktu prawnego w takim momencie, by możliwe było jeszcze uwzględnienie uwag zgłaszanych przez Komisję lub pozostałe państwa członkowskie.

Ocena poprawek w świetle wymogu powtórnej notyfikacji

Poprawka 5, zakładająca zmianę zasad wprowadzania lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych, oznacza rozbudowanie wymogów

związanych z wprowadzeniem lub udostępnieniem na rynku krajowym tych wyrobów budowlanych, które nie podlegają przepisom wspomnianego rozporządzenia (UE) nr 305/2011, a tym samym przekształcenie projektowanych procedur oceny zgodności. Proponowana zmiana stanowi przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy, bowiem może być uznana za specyfikację techniczną w świetle definicji przywołanej wcześniej w niniejszej opinii.

Również poprawki 6 i 7 stanowią przepis techniczny, gdyż odnoszą się do innych wymagań niż specyfikacje techniczne i spełniają kryteria wskazane w przywołanym wyżej art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34/WE, w szczególności w zakresie, w jakim mają wpływ na obrót wyrobami budowlanymi. Tym samym w świetle art. 1 pkt 4 oraz art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE poprawki te stanowią przepisy techniczne.

Ponieważ w związku ze zmianą zakresu obowiązków nałożonych na podmioty, o których mowa w przepisie, poprawki te mogą być uznane za wpływające w istotny sposób na zakres stosowania projektu i wprowadzające nowe wymagania w odniesieniu do produktów, należy uznać, że także spełniają przesłanki art. 8 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 98/34/WE.

W związku z powyższym, w wypadku wprowadzenia do projektu ustawy poprawek zgłoszonych przez posłów w trakcie prac podkomisji, będących przedmiotem oceny w niniejszej opinii, projekt ustawy powinien podlegać ponownej notyfikacji, zgodnie z procedurą określoną w art. 8 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 98/34/WE.