



ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
PRODUCENTÓW MATERIAŁÓW

DlaBudownictwa

Warszawa, dn. 26. maja 2015 r.

Szanowny Pan
Prof. Marek Ziółkowski
Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej

Szanowny Panie Przewodniczący,

poniżej przedstawiam opinię Związku dotyczącą ustawy o zmianie ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy – Prawo budowlane.

Z poważaniem

Ryszard Kowalski

Prezes Związku



LEWIATAN



o zmianie ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy – Prawo budowlane.

I. Wprowadzenie.

Przemysł materiałów budowlanych w Polsce w okresie minionych 25 lat stał się jednym z najnowocześniejszych przemysłów w Europie. Wielokrotnie wzrósł jego potencjał produkcyjny, a w ofercie znalazły się materiały, które z jednej strony wymagają w produkcji mniejszych nakładów, z drugiej - umożliwiają zmniejszenie robocizny na placu budowy i mają lepsze parametry techniczne. Przemysł materiałów budowlanych to bardzo wiele branż - od kruszyw, cementu, wapna, cegieł i innych materiałów ściennych po ceramikę sanitarną, armaturę, czy chemię budowlaną i materiały izolacyjne, itd. Stąd też trzeba zastrzec, że wspomniany rozwój przemysłu miał w poszczególnych branżach różną dynamikę. Niemniej, **dzisiaj mamy nowoczesny przemysł, a równocześnie ciągle obciążony nadmiernym ryzykiem rynek materiałów budowlanych.**

Kluczowe dla rynku materiałów budowlanych są następujące elementy:

- Wysoki poziom konkurencyjności w branżach, w których potencjał mocy produkcyjnych zdecydowanie przewyższa popyt (np. chemia budowlana, ceramika sanitarna, armatura, okna, płytki ceramiczne).
- Prymat ceny nad walorami użytkowymi i technicznymi, przy zdecydowanie niedostatecznej informacji i wiedzy nabywców.
- Wprowadzanie do obrotu i stosowanie materiałów o parametrach obniżonych (wręcz niezgodnych) w stosunku do deklarowanych i niezbędnych do spełnienia wymagań podstawowych przez dany obiekt budowlany¹.
- Niskie ryzyko producenta z tytułu wprowadzania do obrotu niepełnowartościowych wyrobów budowlanych, de facto bezkarność.
- Uzyskiwanie istotnej przewagi konkurencyjnej przez nierzetelnych producentów

Badania próbek wyrobów budowlanych pozwalają szacować, że ok 30% wyrobów budowlanych jest niezgodne z deklarowanymi parametrami²

Skala zjawiska jest więc na tyle duża, że nie można abstrahować od skutków tej sytuacji.

Konsekwencje nieprawidłowych materiałów są wielorakie. Dotyczą bowiem nie tylko nabywcy (konsumenta), ale także rzetelnych dostawców i szeroko rozumianego interesu ogółu (interesu publicznego). Za to korzyści odnosi oszukujący przedsiębiorca.

a. Katalog negatywnych skutków dla nabywcy jest następujący:

- awarie budowlane, choćby poprzez zaniżone parametry wytrzymałościowe,
- wyższe koszty eksploatacji budynku np. straty ciepła, większe zużycie wody, przyspieszone remonty,

¹ Jest tym łatwiejsze, iż z samej istoty procesu budowlanego, ustalenie przyczyn niedomagań obiektu budowlanego (po jego zbudowaniu) jest trudne, z reguły niejednoznaczne, czyli rozkładające potencjalną odpowiedzialność na kilka czynników (w tym nieprawidłową eksploatację). Stąd końcowy nabywca ma bardzo ograniczone możliwości uwiarygodnienia i zaspokojenia swoich roszczeń z tytułu nieprawidłowych materiałów.

² Wielkość ta dotyczy średniej dla całego przemysłu (w poszczególnych branżach poziom nieprawidłowości jest różny) i została oszacowana na podstawie wyników badań zleconych przez organy Nadzoru Budowlanego, Związek Pracodawców-Producentów Materiałów dla Budownictwa oraz producentów stale badających konkurentów.



- wyższe koszty budowy.

b. Negatywne skutki dla firm działających zgodnie obowiązującym prawem wynikają z niemożności konkutowania z niższą ceną wyrobów oferowanych przez oszustów. Źródłem niższych kosztów (niższej ceny) jest stosowanie niepełnowartościowych surowców, „oszczędzanie” na ilości drogich składników np. w chemii budowlanej, brak laboratoriów własnych lub nie powierzanie innym badań kontrolnych, rezygnacja z prawidłowej zakładowej kontroli produkcji. Są to czynniki znaczące kosztowo w rachunku zysków przedsiębiorcy. W efekcie następuje wypieranie z rynku i pogorszenie wyniku ekonomicznego rzetelnych firm. Skala tych zjawisk w skrajnych przypadkach doprowadziła do zamknięcia zakładów produkcyjnych.

c. Negatywne skutki dla interesu publicznego, to dynamizacja procesu lekceważenia prawa, ugruntowywanie poczucia, że Państwo nie chroni uczciwych, prawdopodobieństwo zmniejszenia liczby miejsc pracy

2. Uwagi ogólne

- Ustawa przewiduje, że system krajowy wprowadzania wyrobów budowlanych ze znakiem B oparty będzie na tej samej koncepcji, która jest podstawą systemu europejskiego określonego przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. Był to też postulat przemysłu, gdyż posługiwanie się systemami opartymi na takiej samej logice ułatwi przedsiębiorcom, a także organom nadzoru rynku prawidłowe stosowanie przepisów.
- Przyjęty w ustawie system zapewni nabywcy dużo szerszej informacji o wyrobach budowlanych. Oznacza to, co prawda zwiększenie obowiązków dla przedsiębiorców, ale zasadne, gdyż interes nabywcy winien być nadrzędny
- Rządowy projekt ustawy przewidywał zniesienie dotychczasowego faktycznego monopolu na wydawanie aprobat technicznych (w nowej nomenklaturze – krajowych ocen technicznych). Niestety w trakcie prac sejmowych ta zasadna propozycja została usunięta.
- Ustawa umożliwi Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego bardziej skuteczny wpływ na działania wojewódzkich organów nadzoru budowlanego. W pewnym stopniu umożliwi to ograniczenie problemów i absurdów wynikających z umiejscowienia organów nadzoru budowlanego w „administracji zespolonej”. Nie oznacza to jednak, że rozwiązuje problem złej struktury nadzoru budowlanego.
- Przewidziany w ustawie obowiązek upubliczniania wyników badań próbek wyrobów budowlanych będzie skutecznym instrumentem „napiętnowania” nierzetelnych producentów, ale tylko w przypadku stosownej ilości badań.
- Ustawa bezkrytycznie wykorzystuje przepisy rozporządzenia Nr 305/2011, które, jak wiele aktów prawa europejskiego, nie jest precyzyjne i otwiera pole do różnych interpretacji. Dlatego w systemie krajowym należało (tam, gdzie to jest możliwe) unikać zastosowania przepisów ww. rozporządzenia.
- Krajowe oceny techniczne (wcześniej aprobaty) są kluczowym dokumentem określającym wymagania dla wyrobu i jego producenta. Z punktu widzenia jednostki wydającej krajowe oceny technicznej, poszerzenie zakresu wymagań, w tym badań, umożliwi zwiększenie przychodów. Oczywiście odwrotne są oczekiwania producenta. Właściwe wyważenie katalogu wymagań i badań nie jest proste, gdyż poważnym argumentem jednostek jest ochrona przyszłych użytkowników. Racjonalnym rozwiązaniem tego dylematu jest tworzenie „wytycznych do wydawania krajowych ocen technicznych”

określających istotne właściwości, sposób ich wymiarowania i metody badawcze³. „Wytyczne” powinny powstawać w współdziałaniu jednostek, przemysłu i wykonawców (projektantów). Określenie „wytycznych” jest także istotne z innych powodów: producent wie, jakie będą oczekiwania jednostki wydającej krajową ocenę techniczną oraz, choć ograniczenie monopolu jednostek jest niewielkie, to w przypadku istnienia dwóch jednostek uprawnionych do wydawania krajowych ocen technicznych (dla takich samych wyrobów) niezbędna staje się ich zbieżność, czyli te same wymagania, te same metody badania. **To zagadnienie zostało w ustawie całkowicie pominięte.**

- Znaczący wysiłek producentów, jednostek badawczych i certyfikujących jest niejednokrotnie marnowany na budowie. Wyrób budowlany ma określone właściwości użytkowe i zamierzone zastosowanie, czyli legalne wprowadzenie wyrobu budowlanego nie oznacza prawa do zastosowania go na dowolnej budowie. Dlatego pozytywnie należy ocenić zawarte w ustawie zmiany w prawie budowlanym odnoszące się do tej kwestii. Należy jednak oczekiwać odpowiednich zmian w rozporządzeniu dot. zakresu projektu budowlanego.

3. Propozycje poprawek

1. W sprawozdaniu Komisji Infrastruktury (skierowanym do drugiego czytania) był następujący przepis: *w art. 26 ust 3 otrzymuje brzmienie „3. Jeżeli przeprowadzone badania wykazały, że wyrób budowlany nie spełnia wymagań określonych niniejszą ustawą, kontrolowany jest obowiązany do uiszczenia opłaty stanowiącej pięciokrotność kosztów przeprowadzonych badań. Do kosztów tych zalicza się koszty badań przeprowadzonych przez laboratoria, o których mowa w ust. 1, oraz koszty transportu i przechowywania próbki.”*, Przepis ten został usunięty w wyniku poprawki zgłoszonej w ramach drugiego czytania.

Wydaje się konieczne, dla zapewnienia organom nadzoru środków na badania w następnych latach przyjęcia rozwiązania, w którym podatek (budżet) nie będzie finansował badań koniecznych z uwagi na skalę nieprawidłowości. Stąd propozycja zwrotu pięciokrotności kosztów badania jest potrzebnym rozwiązaniem.

Proponowana jest poprawka o następującej treści:

„W art. 26 ust 3 otrzymuje brzmienie „3. Jeżeli przeprowadzone badania wykazały, że wyrób budowlany nie spełnia wymagań określonych niniejszą ustawą, kontrolowany jest obowiązany na podstawie decyzji administracyjnej do uiszczenia opłaty stanowiącej pięciokrotność kosztów przeprowadzonych badań. Do kosztów tych zalicza się koszty badań przeprowadzonych przez laboratoria, o których mowa w ust. 1, oraz koszty transportu i przechowywania próbki.”

2. Po drugim czytaniu usunięte zostały też dwa następujące przepisy:

Art. 9a. Informacje dostarczane lub udostępniane wraz z wyrobem budowlanym nie mogą wprowadzać w błąd, a także być sprzeczne z informacjami zawartymi w deklaracji właściwości użytkowych lub krajowej deklaracji.”

³ W systemie europejskim istnieje Europejski Dokument Oceny (zawierający kluczowe ustalenia), który jest obligatoryjną podstawą wydawania Europejskich Ocen Technicznych

Art.35a 5) dostarcza lub udostępnia wraz z wyrobem budowlanym informacje mogące wprowadzać w błąd, a także być sprzeczne z informacjami zawartymi w deklaracji właściwości użytkowych lub krajowej deklaracji.

Powodem usunięcia tych przepisów było uznanie, że ich wprowadzenie do ustawy wymaga dodatkowej notyfikacji. Wydaje się, że jest to pogląd błędny. Należy tu przypomnieć Art. 8 ust. 1 ak. 3 dyrektywy 98/34/WE, (która dotyczy notyfikacji): „**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 zaostrzają wspomniane wymagania.**”

Jest oczywiste, że treść usuniętych przepisów nie ogranicza obrotu, a odnosi się wyłącznie do ewentualnych prób wprowadzenia nabywcy w błąd, a więc nie tworzy wymagania dla działającego zgodnie z prawem przedsiębiorcy. Można nawet stwierdzić, że chroniąc nabywcę działa także w interesie przedsiębiorców, ograniczając możliwość nieuczciwego konkurowania.

Stąd postuluje się przywrócenie obu ww. przepisów.

3. W uwagach ogólnych znalazł się komentarz do usunięcia z projektu rządowego rozwiązania umożliwiającego zniesienie monopolu krajowych jednostek oceny technicznej. Podzielając pogląd, że propozycja rządowa tworzyła ryzyko zbyt szerokiej możliwości konstituowania jednostek oceny technicznej, wydaje się, że przyjęte przez sejm rozwiązanie jest równie krańcowe, czyli zamykające drogę wyższym uczelniom do tworzenia jednostek oceny technicznej

Stąd proponuje się wprowadzenie następującego przepisu:

Ustęp 12 w art. 9 otrzymuje następujące brzmienie:

12. Decyzja, o której mowa w ust.11 wydawana jest na wniosek jednostki naukowej określonej w art. 2 pkt 9 litery a-e ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, jeżeli spełnia wymagania dotyczące jednostek do spraw oceny technicznej określone w Tabeli 2 Załącznika IV do rozporządzenia Nr 305/2011.

Przyjęcie tego przepisu wymaga odpowiednich zmian (nazewnictwo) w innych przepisach.

Przyjęcia takiego rozwiązania nie tylko potencjalnie znosiłoby negatywy wynikające z monopolu, ale co wydaje się, co najmniej równie ważne, urealniłoby współpracę nauki z przemysłem. Rzeczywista, a nie deklaracyjna współpraca ośrodków naukowych z przemysłem jest w naszej gospodarce bezwzględny wymogi.