

Edyta Hajtka, radca prawny
Monika Bogdał, absolwentka aplikacji radcowskiej

**Prawna ocena Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 (CPR)
oraz propozycje nowelizacji.**

Streszczenie: Zastąpienie Dyrektywy nr 89/106/EWG przez CPR spowodowało zasadnicze zmiany w zasadach wprowadzania do obrotu na terenie Unii Europejskiej wyrobów budowlanych. W opracowaniu przedstawiono analizę prawną nowych regulacji w oparciu o wnioski wynikające z praktycznych aspektów stosowania CPR z uwzględnieniem podstawowych założeń legislacyjnych dla przyjętych instytucji i mechanizmów.

Słowa kluczowe: wyroby budowlane, harmonizacja, CPR, ustawodawstwo europejskie, krajowe oznakowania wyrobów budowlanych, oznakowanie CE

Legal review of the Regulation (EU) No 305/2011 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 and possible amendments.

Abstract: With the Regulation no 305/2011 replacing Directive 89/106/EC, were made fundamental changes to the rules of placing construction products on markets in European Union. The paper presents legal analyze of the new regulation in the form of review based on findings collected during practical application of the Regulation. Findings are presented with basic assumptions adopted during the work on the law as a reference point.

Key words: construction products, harmonization, CPR, European legislation, domestic marks for construction products, CE mark

Wstęp

Proces tworzenia jednolitego europejskiego rynku towarów i usług odbywa się w oparciu o szereg narzędzi, przy czym najbardziej istotne znaczenie w ramach stosowania tych narzędzi ma harmonizacja przepisów. W zakresie wyrobów budowlanych milowym krokiem w kierunku ujednoczenia i uproszczenia zasad wprowadzania produktów do obrotu na poziomie unijnym miało być przyjęcie CPR. Praktyka stosowania nowych przepisów w ciągu niemal dwóch lat od czasu ich wejścia w życie ujawniła jednak istotne braki i niedoskonałości przyjętych rozwiązań, które autorzy zasygnalizują i kolejno omówią w dalszej części niniejszego opracowania.

Wycinkowy charakter regulacji

Przyjęcie CPR miało przede wszystkim pozwolić na stworzenie europejskich ram prawnych dla wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych, które to ramy ujednoczyłyby i zestandaryzowały zasady określania charakterystyk produktów. Przyjęte procedury miały być wystarczająco elastyczne, aby nie hamowały rozwoju wyrobów budowlanych oraz nie ograniczały małych i średnich producentów w dostępie do wspólnego rynku. CPR zostało ponadto przyjęte również z intencją wpisania jego przepisów w istniejące regulacje unijne i krajowe, zarówno te kształtujące prawa i obowiązki uczestników rynku w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia czy środowiska, jak i określające administracyjnoprawne procedury nadzoru nad rynkiem. Wynikiem realizacji tak przyjętych założeń jest jednak regulacja, która tworzy wewnętrznie niejednorodny system norm prawnych oparty na sprawiających trudności interpretacyjne instytucjach i mechanizmach kontrolnych.

Po wprowadzeniu CPR nadal aktualny pozostaje problem rozproszonej legislacji. W obrocie prawnym ciągle funkcjonuje bowiem nadal wiele aktów prawnych zawierających przepisy szczególne obowiązujące w stosunku do różnych wyrobów budowlanych. Przepisy te mają komplementarny wobec CPR charakter, w

związku z czym wymagają łącznego z CPR stosowania. Wśród nich można wymienić chociażby przepisy wydane dla sprzętu elektrycznego na podstawie dyrektyw:

- niskonapięciowej LVD nr 2006/95/EC, którą w 2016 r. zmieni dyrektywa LVD 2014/35/UE,
- o kompatybilności elektromagnetycznej EMC nr 2004/108/WE,
- w sprawie zużytego sprzętu WEEE nr 2012/19/UE,
- dotyczącą sprzętu medycznego nr 93/42/EWG.

Przykłady tego typu można mnożyć. CPR posiłkuje się w wielu miejscach wprost mechanizmami określonymi w innych aktach prawnych. Dotyczy to zarówno przepisów unijnych (art. 8 ust. 1, art. 40 ust. 2 czy 56 ust. 1 - Rozporządzenie nr 765/2008) jak i krajowych. Z tym drugim przypadkiem mamy do czynienia w sytuacji, kiedy w państwach członkowskich właściwych według miejsca wprowadzenia wyrobu do obrotu istnieją dodatkowe wymagania w zakresie charakterystyk produktów dla deklarowanego sposobu ich wykorzystania (art. 8 ust. 4 CPR). Przepisy krajowe kształtują również w znacznym stopniu przebieg procedur nadzoru nad rynkiem i stwarzają możliwość odmowy przez państwo członkowskie dopuszczenia do obrotu na terenie tego państwa wyrobu oznakowanego CE (art. 56 CPR). Deklaracja właściwości użytkowych (DWU) jest sporządzana tylko przy pierwszym wprowadzeniu wyrobu do obrotu czyli przy udostępnieniu go po raz pierwszy na rynku unijnym (art. 2 pkt. 17 w zw. z art. 4 ust. 1 CPR), co powinno ułatwić wejście na rynki w kolejnych państwach członkowskich. Jednak z uwagi na możliwość odmowy dopuszczenia przez państwo członkowskie wyrobu oznakowanego CE do obrotu na swoim terytorium w razie niespełniania norm krajowych, CPR tak naprawdę nie stwarza gwarancji dostępu do całego europejskiego rynku, nie osiągając tym samym celu w postaci likwidacji barier handlowych (art. 56 ust. 1 i art. 8 ust. 4 CPR).

Dodatkowo Komisja może w formie aktów delegowanych wprowadzić odstępstwa od zasad określonych w CPR (art. 60 CPR), co dotyczy m. in. tak istotnych kwestii jak obligatoryjność określenia konkretnych charakterystyk dla danego produktu, wartości progowych dla jakiejś rodziny produktów czy czasu przechowywania dokumentacji dotyczącej produktu. Działania legislatora zmierzające do stworzenia maksymalnie elastycznego systemu uwzględniającego dywersyfikację i ciągły rozwój wyrobów budowlanych, w praktyce wiążą się nieuchronnie z problemem zbytniej ogólności przepisów, która prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych rodzących w konsekwencji brak pewności w obrocie gospodarczym, zarówno u producentów jak i finalnych odbiorców. Tak więc z punktu widzenia pewności obrotu gospodarczego jest to działanie niepożądane. Efektem uregulowania obowiązków producentów wyrobów budowlanych w wielu różnych aktach prawnych na poziomie unijnym i krajowym jest przede wszystkim wysoki stopień niepewności producentów co do rzeczywistego spełnienia przez nich wymogów formalnych związanych z prowadzoną działalnością. Oznakowanie wyrobu budowlanego CE wiąże się z oświadczeniem o właściwości tego produktu, które oznacza przyjęcie przez producenta odpowiedzialności za parametry techniczne danego wyrobu. Jest to korzystny kierunek zmian, ale warunkiem koniecznym dla ich skutecznego wdrożenia muszą być odpowiednio jasne i zrozumiałe przepisy, których przestrzeganie gwarantują odpowiednio zbudowane mechanizmy kontroli.

Obligatoryjność CE

Dotychczas zharmonizowane normy europejskie (hEN) wymagały implementacji do krajowego porządku prawnego zgodnie z CPD¹. Nie sprzyjało to dalszej unifikacji prawnych ram funkcjonowania producentów wyrobów budowlanych w skali europejskiej ze względu na czas potrzebny na implementację przepisów w państwach członkowskich i możliwe rozbieżności w zakresie sposobu jej dokonania. CPR tylko w niewielkim zakresie rozwiązało ten problem zasadniczo przy tym modyfikując obowiązujące dotychczas zasady znakowania wyrobów. Umieszczenie CE na produkcie jest obecnie obowiązkowe i dotyczy wyrobów budowlanych objętych hEN albo dla których wydano europejską ocenę techniczną (art. 4 CPR). Wyroby niepodlegające harmonizacji na podstawie hEN oraz dla których producent dobrowolnie nie zdecyduje się na europejską ocenę techniczną (EOT), podlegają dopuszczeniu do obrotu w innym państwie członkowskim na podstawie odrębnych od CPR przepisów. Nie osiągnięto zatem zakładanego uproszczenia przepisów ani zasadniczej unifikacji zasad wprowadzania wyrobów budowlanych do obrotu.

¹ Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1998 r. w sprawie zbliżenia ustaw i aktów wykonawczych Państw Członkowskich dotyczących wyrobów budowlanych nr 89/106/EWG, Dz. Urz. UE. L 40 z 11.2.1989.

W odniesieniu do charakterystyk określonych w hEN lub EOT, produktu nie można znakować w inny sposób niż z wykorzystaniem CE (art. 8 ust. 3 CPR). Na tle obligatoryjności CE pojawiają się jednak co najmniej dwa problemy praktyczne oraz wątpliwości czy obligatoryjność znakowania jest rzeczywiście dobrym rozwiązaniem. Z jednej strony oznakowanie CE dla przedsiębiorstw, które nie eksportują swoich wyrobów na rynki

w innych państwach członkowskich zadowolając się rynkiem lokalnym, oznacza niepotrzebne procedury i dodatkowe koszty. Ponadto oznakowanie, które producent na własną odpowiedzialność umieszcza na produkcie z opcją ewentualnej kontroli jakości po wprowadzeniu do obrotu nie stwarza jak się wydaje odpowiednich gwarancji bezpieczeństwa dla nabywców, a przynajmniej nie takich gwarancji, jakie wiążą się z umieszczeniem na produkcie oznakowania w wyniku certyfikacji przez podmiot zewnętrzny. Jakkolwiek należy mieć świadomość, że za każdym certyfikowanym potwierdzeniem jakości idą również większe koszty, ustawodawca nie powinien pozwalać na prymat minimalizacji kosztów nad zapewnieniem bezpieczeństwa stosowania wyrobów budowlanych zapominając o interesie finalnego nabywcy. Z drugiej strony pozostaje kwestia charakterystyk nieobjętych hEN czy EOT, które są wymagane przez prawo krajowe.

Państwa członkowskie mogą wprowadzać ograniczenia w zakresie obowiązków producentów co do określania charakterystyk produktów budowlanych w stosunku do zakresu wskazanego w hEN jeżeli jest to podyktowane m. in. względami bezpieczeństwa, ochrony środowiska czy zdrowia (pkt. 3 i 4 preambuły CPR). Rozwiązania takie nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego i stwarzać barier dla swobodnego przepływu towarów i usług. W przypadku wyrobów objętych hEN lub EOT, CPR wyłącza możliwość stosowania innych niż CE systemów znakowania dla charakterystyk objętych tymi dokumentami (art. 8 ust. 3 CPR). W doktrynie pojawiają się poglądy z których wynika, że jeżeli produkt posiada dodatkowe właściwości nieobjęte hEN, co do zasady pojawia się kwestia wystąpienia dla takiego wyrobu o EOT², co oznaczałoby obligatoryjność objęcia wszystkich jego charakterystyk oznakowaniem CE. Z kolei z brzmienia art. 8 ust. 3 CPR wynika, że fakt objęcia wyrobu budowlanego hEN wyłącza możliwość znakowania na podstawie przepisów krajowych wyłącznie w stosunku do określonych w tych dokumentach charakterystyk. Tym samym dopuszczalna jest taka interpretacja przepisów, zgodnie z którą nie byłoby przeszkód do znakowania wyrobu dodatkowymi oznaczeniami wykazującymi inne charakterystyki wymagane przez przepisy krajowe. Co do zasady konieczność wycofania z przepisów krajowych oznakowań dotyczących charakterystyk objętych CE spoczywa na państwach członkowskich (art. 8 ust. 3 i 5 CPR), jasne jest jednak, że braki legislacyjne będą obciążały producentów.

Podwójne standardy jakości

CPR wprowadza kilka wyłączeń w zakresie obowiązków sporządzania DWU. Dotyczą one wyrobów, co do których brak jest unijnych lub krajowych przepisów wymagających deklaracji zasadniczych charakterystyk w miejscu, gdzie wyroby budowlane są przeznaczone do stosowania (art. 5 CPR). Ustawodawca wyłączenie to ogranicza jedynie do wyrobów dostarczanych na jednostkowe zamówienie w wyniku nieseryjnej produkcji w celu wbudowania tylko w jednym obiekcie budowlanym, produkcji odbywającej się na terenie budowy, wyrobów produkowanych tradycyjnie lub zgodnie z wymogami ochrony zabytków na potrzeby prac renowacyjnych w obiektach chronionych. Uproszczenia proceduralne należy uznać za korzystne, chociaż ich ocena musi nastąpić w ujęciu systemowym, tzn. w odniesieniu do całości regulacji. W szczególności dotyczy to wyłączeń, które pozwalają niektórym podmiotom wprowadzać do obrotu wyroby bez przeprowadzania badań niezbędnych dla wydania DWU. Zakres wyłączeń z art. 5 CPR jest zdecydowanie wąski, jednak niezdefiniowanie pojęcia produkcji niskoseryjnej czy nieokreślenie wyrobów podlegających produkcji na terenie budowy będzie rodziło problemy interpretacyjne na etapie stosowania tych przepisów.

Procedury uproszczone (art. 36-38 CPR) pozwalają producentom dokonywać oceny wyrobów budowlanych bez konieczności przeprowadzania pełnego badania lub obliczania typu wyrobu, z zastosowaniem procedur równoważnych do określonych w hEN lub w oparciu o specjalną dokumentację techniczną. Z założenia korzystne uproszczenie przepisów nie zostało jak się wydaje dobrze przemyślane, co powoduje, że

² Instytut Techniki Budowlanej, *Analiza potrzeb zmian legislacyjnych związanych z utrzymaniem krajowego systemu wprowadzania na rynek wyrobów budowlanych w obszarze nieobjętym normami zharmonizowanymi*, Warszawa 2012, s. 6.

przyjęte rozwiązanie cechuje zbyt duży poziom ogólności i groźny dla rynku dualizm standardów. W CPR nie wprowadzono definicji tak podstawowych dla procedur uproszczonych pojęć jak specjalna dokumentacja techniczna (art. 36 ust. 1, art. 37, art. 38 ust. 1 CPR), nie określono również sposobu w jaki producent miałby wykazywać równoważność swoich działań z procedurami standardowymi (art. 38 CPR). Z praktycznego punktu widzenia klauzule generalne i sformułowania nieostre zwiększają elastyczność przepisów, nieuchronnie prowadzą jednak do wątpliwości interpretacyjnych na etapie ich stosowania, tym większych im większy stopień ogólności.

Należy zwrócić uwagę, że takie rozwiązanie stwarza ryzyko powrotu do regionalizacji zasad wprowadzenia wyrobów budowlanych do obrotu w poszczególnych państwach członkowskich, z uwagi na konieczność dokonywania wykładni przepisów przez krajowe organy nadzoru na etapie oceny zgodności tego wyrobu z obowiązującymi przepisami i dopuszczalności jego znakowania symbolem CE. Ponadto CPR wprowadza podwójne standardy wyróżniając wśród producentów wyrobów budowlanych mikroprzedsiębiorstwa, którym przyznaje daleko idące ułatwienia w zakresie dostępu do unijnego rynku przez dopuszczenie stosowania dokumentacji odbiegającej od wytycznych hEN. Oznacza to w praktyce, iż taki sam produkt produkowany przez dwa różne podmioty będzie miał zupełnie inną charakterystykę, ale zostanie dopuszczony na tych samych zasadach do tych samych zastosowań. Takie rozwiązanie stwarza poważny wyłom w przyjętych zasadach unifikacji wyrobów w ramach unijnego rynku i poddaje w wątpliwość zgodność treści przepisów CPR o procedurach uproszczonych z leżącymi u podstaw rozporządzenia założeniami i nie można go ocenić pozytywnie. Zadać sobie należy pytanie dlaczego w tak ważnej przecież dla życia i zdrowia konsumentów dziedzinie wyrobów jaką są wyroby budowlane o konsumentach zapomniano. W ocenie autorów nie można jakości dzielić na inną dla małych producentów a inną dla większych albowiem jakość powinna być jedna – dobra. Zła jakość wyrobów zaszkodzi wszystkim a szczególnie reputacji mikroprzedsiębiorstw. Metody wspierania małych przedsiębiorców nie powinny się ograniczać do nadmiernego uproszczenia w zakresie procedur odnoszących się badań jakościowych.

Niedostateczny poziom wiedzy

Stopień skomplikowania regulacji prawnych w zakresie wyrobów budowlanych wpływa na niski poziom wiedzy uczestników obrotu odnośnie ich praw i obowiązków, co z kolei negatywnie wpływa na skuteczność stosowania tych przepisów. W Polsce, gdzie kultura techniczna jest stosunkowo niska, problem niezajomości wymogów technicznych wyrobów budowlanych stwarza problemy również po stronie nabywców, których niewiedza przy możliwości stosowania opcji NPD i niedeklarowaniu niektórych charakterystyk wyrobu (art. 6 ust. 3 lit. c) i f) CPR), umożliwia nadużywanie tej sytuacji przez nieuczciwych producentów. Sytuację dodatkowo komplikuje niezrozumiały żargon instrukcji i informacji dołączanych do produktów przez producenta, importera czy dystrybutora. CPR nakłada na te podmioty obowiązek udostępniania danych o bezpieczeństwie stosowania wyrobów budowlanych z użyciem języka łatwo zrozumiałego dla użytkowników (art. 11 ust. 6, art. 12 ust. 4, art. 14 ust. 2 CPR). Rozporządzenie nie określa jednak minimalnych standardów w tym zakresie, co znacznie obniża skuteczność takich zapisów. W efekcie więc otrzymujemy dokumenty pisane przez fachowców dla fachowców nie zaś dla laików. Pod rozwagę więc powinno być poddane aby sporządzać dokumenty jasne, czytelne i nie obszerne. Prosta instrukcja obsługi jaką często można spotkać na rynku amerykańskim w przypadku samochodów mająca wręcz postać książeczki obrazkowej z prostym tekstem, nie zaś opastej książki spotykanej na rynku europejskim.

Punkty kontaktowe mające udzielać informacji o przepisach unijnych są rozwiązaniem korzystnym (art. 10 CPR), jednak ich sposób funkcjonowania nie zapewnia dostępu do praktycznych informacji o stosowaniu prawa. Zwiększenie świadomości prawnej wymaga szkoleń realizowanych nie tylko przez urzędników, ale również praktyków, którzy potrafią wyjaśnić przepisy na poziomie operacyjnym i technicznym. Punkty z uwagi na swój status prawny nie dokonują praktycznej interpretacji przepisów ani nie publikują wytycznych co do sposobu stosowania przepisów. Producenci w kwestiach doszkalania są więc zdani co do zasady na siebie i organizacje branżowe. Z kolei nabywcy wyrobów budowlanych, dla których instytucje prawne wprowadzone w CPR miały stwarzać realne gwarancje bezpieczeństwa, w praktyce nie mają odpowiedniego wsparcia merytorycznego.

Problemy kontroli

Zgodnie z CPR państwo członkowskie może odmówić dopuszczenia wyrobu do obrotu w tym państwie w razie stwierdzenia poważnego zagrożenia ze strony wyrobu lub posiadania wystarczających podejrzeń, że wyrób nie ma zadeklarowanych właściwości (art. 56 ust. 1 CPR). Organy nadzoru rynku stosują środki pozostające zgodnie z prawem krajowym do dyspozycji tych organów, które zmierzają do wymuszenia działań naprawczych lub do wycofania wyrobu z obrotu/użytkowania w określonym, rozsądnym terminie. Każdy organ, który zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego ma prawo do żądania informacji o właściwościach użytkowych wyrobów budowlanych, jest traktowany jako uprawniony do podejmowania działań kontrolnych. Rozporządzenie przewiduje możliwość realizacji działań kontrolnych przez podmioty funkcjonujące na poziomie krajowym, regionalnym, a nawet lokalnym. Procedura kontrolna jest więc co do zasady uregulowana w prawie krajowym, co powoduje, że krajowy ustawodawca ma zasadniczy wpływ na skuteczność tych działań. Jest to szczególnie mocno widoczne w Polsce, gdzie kontrole realizowane przez WINB czy GINB mają raczej charakter formalny niż techniczny i nie gwarantują rzeczywistej jakości wyrobów, a jedynie formalne wypełnienie obowiązków wynikających z przepisów prawa. Jest to co prawda niedostatek krajowej legislacji, jednak wpływający na skuteczność stosowania CPR.

CPR przewiduje mechanizm kontroli w razie odmowy ze strony podmiotu gospodarczego realizacji nałożonych na niego obowiązków i wiążącej się z tym konieczności zastosowania środków tymczasowych (art. 56 ust. 4 CPR). Informacje o działaniach podejmowanych w takiej sytuacji przez organ nadzoru muszą zostać przekazane Komisji i pozostałym państwom członkowskim. Niedookreślenie terminu (sformułowanego jako niezwłoczny) na takie przekazanie powoduje trudności w zakresie oceny czasu trwania tej procedury. Brak zastrzeżeń ze strony Komisji i państw członkowskich w terminie 15 dni roboczych rodzi dla środków tymczasowych domniemanie, iż są one uzasadnione, a objęte nimi wyroby powinny zostać wycofane także w innych państwach członkowskich.

Z punktu widzenia podmiotu gospodarczego objętego zastosowanymi przez organ nadzoru rynku środkami, stopień ochrony jego interesów jest raczej nikły. Rozstrzygnięcie danego państwa członkowskiego podlega ocenie Komisji (pod względem zgodności z przepisami unijnymi) i pozostałych państw członkowskich (możliwość zgłaszania zastrzeżeń), bez możliwości zgłaszania przez zainteresowany podmiot gospodarczy zastrzeżeń czy formalnie skutecznego zajęcia stanowiska, w tym również nie może sam uruchomić przed Komisją procedury konsultacyjną ze swoim udziałem, której wynikiem jest ocena zastosowanych środków (art. 57 ust. 1 CPR). Uprawnienie takie przysługuje tylko samej Komisji lub jednemu z państw członkowskich. Podmioty bezpośrednio zainteresowane w razie niezgłoszenia zastrzeżeń przez państwa członkowskie lub Komisję, nie mają więc możliwości przedstawienia swojego stanowiska na forum europejskim i tym samym nie mogą aktywnie bronić swoich racji. Ponadto, nawet stwierdzenie, że środek był nieuzasadniony, następuje dopiero po upływie dłuższego czasu, który może powodować u zainteresowanego podmiotu wymierne straty finansowe.

Z uwagi na fakt, iż (1) nomenklatura CPR jest nieprecyzyjna, (2) Komisja może wydawać akty delegowane modyfikujące zakres obowiązków producentów i (3) wprowadzone w rozporządzeniu rozwiązania mocno opierają się na mechanizmach funkcjonujących na poziomie prawa krajowego, mogą powstać duże problemy z interpretacją i stosowaniem przepisów w zakresie wprowadzania wyrobów budowlanych do obrotu. Wykorzystane w CPR rozwiązania pozwalają co prawda na większą elastyczność, ale powodują również większą niepewność w związku z otoczeniem rynkowym prowadzonej przez producentów działalności gospodarczej. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w razie ewentualnej kontroli. W Polsce widoczne są znaczne rozbieżności interpretacyjne w zależności od tego, w jakim regionie kraju znajduje się organ państwowy dokonujący interpretacji przepisów. W sprawach związanych z wyrobami budowlanymi nie ma mechanizmu podobnego do interpretacji podatkowych, który pozwoliłby producentowi uzyskać ocenę swojego stanowiska w sprawach związanych z wprowadzaniem wyrobów budowlanych do obrotu od WINB, GINB czy właściwego Ministra. Zakres kompetencji organów nadzoru rynku w Polsce wynika z przepisów, które nie przewidują podejmowania przez te podmioty aktywności w zakresie wyjaśniania przepisów (art. 12-14 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. 2014, poz. 883, ze zm)). Oznacza to, iż producent ponosi pełną odpowiedzialność za niejasną lub niepełną legislację, co trudno uznać za uzasadnione. Rozwiązaniem tego rodzaju problemów byłoby wydawanie przez właściwego ministra na wniosek zainteresowanego interpretacji chroniącej interes producenta choćby do czasu, kiedy nie ulegnie ona zmianie.

Innym rozwiązaniem podnoszącym także pewność obrotu byłoby opracowanie komentarzy, które byłyby wydawane przy współpracy z organami nadzoru lub właściwym ministrem.

Zestawy produktów

Producenci mogą oferować na rynku produkty w postaci indywidualnych wyrobów budowlanych lub ich zestawów. Z prawnego punktu widzenia zestaw wyrobów budowlanych składa się z co najmniej dwóch elementów, które mogą być zastosowane w obiektach budowlanych wyłącznie razem (art. 2 pkt. 2 CPR). Przykładem mogą być systemy ociepleń, na które składają się środki impregnujące, gładź, siatka, klej, wełna lub styropian i tynk. Wprowadzenie ich do obrotu jako zestaw, wymaga przeprowadzenia procedury pozwalającej na określenie właściwości użytkowych całego zestawu w celu wystawienia DWU i umieszczenia znaku CE. Pozwala to na informowanie nabywców o charakterystykach zestawu jako całości (art. 4 ust. 2 CPR). W razie kontroli, organ nadzoru zbada poprawność oznakowania całości, a ewentualne sankcje związane z niewypełnieniem obowiązków w tym zakresie obejmą cały system, a nie jego pojedyncze elementy.

Z punktu widzenia producenta wprowadzenie do obrotu zestawu może być korzystne o tyle, że nabywca w celu osiągnięcia parametrów użytkowych określonych w deklaracji musi zastosować wszystkie elementy przewidziane dla danego systemu. W takiej sytuacji z technicznego punktu widzenia zmniejsza się ryzyko powstania wad w obiekcie budowlanym w związku z nieosiągnięciem założonych parametrów w wyniku połączenia niekompatybilnych ze sobą, odrębnych wyrobów budowlanych. Z drugiej strony potencjalny nabywca ma mniejsze możliwości swobodnego wyboru elementów składowych systemu. Takie rozwiązanie zmierza jednak w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa obiektów budowlanych dzięki stosowaniu wyrobów budowlanych tworzących system o parametrach możliwych do zweryfikowania przed przystąpieniem do prac budowlanych.

Zakończenie

Z punktu widzenia praktyki, CPR wymaga nowelizacji. Zmiany w pierwszej kolejności powinny zmierzać w kierunku zwiększenia stopnia szczegółowości przepisów i uzupełnienia braków definicyjnych. Zwiększenie skuteczności przepisów CPR będzie sprzyjało unifikacji wyrobów budowlanych w skali unijnej przy uwzględnieniu interesów zarówno producentów wyrobów jak i konsumentów. Osiągnięcie tego celu nie będzie możliwe bez wprowadzenia adekwatnych procedur kontrolnych, które na etapie wszczynania postępowania położą nacisk na bardziej aktywny udział podmiotów gospodarczych. Jednostki uczestniczące w obrocie zwykle jako pierwsze obserwują ewentualne nieprawidłowości i mogą łatwiej zidentyfikować wynikające z nich zagrożenia.

Lepsza jakość produktów wymaga wzrostu świadomości co do obowiązujących standardów. Nie jest to możliwe zarówno bez wzrostu świadomości nabywców, ale również bez większej pewności co do treści obowiązków producentów wynikających z przepisów. Wprowadzenie wiążącej wykładni przepisów w zakresie wyrobów budowlanych na wzór interpretacji podatkowych, wydawanie komentarzy opracowanych przez organy nadzoru lub właściwego ministra, szczególnie na poziomie krajowym może być w tym procesie szczególnie pomocne.

Modyfikacji wymagają również procedury uproszczone, szczególnie w zakresie, w jakim tworzą wyłom w zakresie obowiązków mikroprzedsiębiorstw w procesie opracowywania DWU. Jakkolwiek wsparcie dla MŚP jest uzasadnione z uwagi na konieczność eliminacji barier w dostępie do rynku w celu zapewnienia na nim konkurencyjnych struktur, nie może się ono odbywać kosztem nabywców czy większych producentów. Zamiast dopuszczać w procesie oceny wyrobów budowlanych dokumentację odmienną od hEN, zmniejszać wymagania dokumentacyjne a w konsekwencji być może także i jakościowe należy rozważyć możliwość stworzenia podmiotów wspierających mikroprzedsiębiorstwa w przejściu procedury zgodnie z hEN i stworzenia mechanizmów dofinansowywania ich działań, w tym również przez dodatkowe szkolenia.

Bibliografia

1. Dyrektywa Rady nr 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r., (Dz. Urz. UE. L 40 z 11.2.1989).
2. Dyrektywa Rady nr 93/42/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. (Dz. Urz. UE L 169 z 12.7.1993).
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/108/WE z dnia 15 grudnia 2004r. (Dz. Urz. UE L 390 z 31.12.2004).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/95/EC z dnia 12 grudnia 2006 roku (Dz. Urz. UE L 374 z 27.12.2006).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. (Dz. Urz. UE L 197 z 24.7.2012).
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/35/UE z dnia 26 lutego 2014 r., (Dz. Urz. UE L 96 z 29.3.2014).
7. Instytut Techniki Budowlanej, Analiza potrzeb zmian legislacyjnych związanych z utrzymaniem krajowego systemu wprowadzania na rynek wyrobów budowlanych w obszarze nieobjętym normami zharmonizowanymi, Warszawa 2012.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008r., (Dz. Urz. UE L 218 z 13.8.2008).
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 (CPR) z dnia 9 marca 2011 roku, (Dz. Urz. UE L 88 z 4.4.2011).
10. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. 2014, poz. 883, ze zm.).