

o w a r a p o Nadzór i kontrola obrotu wyrobami budowlanymi w świetle ustawy o wyrobach budowlanych

Wejście w życie z dniem 1 maja 2004 r. ustawy o wyrobach budowlanych¹ („ustawa”), poza opisanymi w numerze poprzednim nowymi zasadami dopuszczania wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania, zmieniło w sposób istotny funkcjonowanie systemu kontroli i nadzoru nad rynkiem tych wyrobów. Zmiana ta wydaje się być podstawowym celem wprowadzenia ustawy w istniejącym aktualnie kształcie.

Jak wskazano już uprzednio, ustawa wprowadza do polskiego systemu prawnego zasady określone w tzw. dyrektywach nowego podejścia, w szczególności w dyrektywie Rady nr 89/106/EWG w sprawie zbliżenia ustaw i aktów wykonawczych państw członkowskich dotyczących wyrobów budowlanych. Akty te, mające na celu harmonizację przepisów państw członkowskich w zakresie unormowań technicznych i bezpieczeństwa wyrobów, wymagają od państw członkowskich stworzenia skutecznego systemu kontroli i nadzoru nad obrotem szeregu wyrobów. Ustawą stwarzającą na gruncie polskim podstawy funkcjonowania takiego systemu jest ustawa o systemie oceny zgodności [SOZU]² dająca szerokie kompetencje w tym zakresie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz organom wyspecjalizowanym. Do niedawna problematyka wyrobów budowlanych była autonomiczna wobec tego systemu. Wraz z wejściem w życie omawianej ustawy nadzór i kontrola nad rynkiem wyrobów budowlanych zostały objęte regulacją SOZU, przy zachowaniu istotnych różnic określonych właśnie w ustawie o wyrobach budowlanych.

Organy

Już w poprzednim stanie prawnym kontrola i nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych na etapie ich stosowania i obrotu pozostawał w kompetencjach organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Nowa ustawa precyzuje ten krąg podmiotów wskazując, iż organami właściwymi w sprawach wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu oraz organami wyspecjalizowanymi, w rozumieniu SOZU, są:

- 1) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
- 2) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

W świetle nowych przepisów kontrola w tym zakresie nie może być przeprowadzana przez inne podmioty, np. inspektorów Inspekcji Handlowej (od 2003 r.) czy powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Opisanemu niżej rozszerzeniu kompetencji wymienionych instytucji towarzyszyło znaczne wsparcie finansowe i kadrowe, co w sposób istotny wpłynęło na szybkie rozpoczęcie funkcjonowania nowego systemu.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, iż organem monitorującym funkcjonowanie systemu pozostaje Prezes UOKiK, którego przedstawiciele mogą uczestniczyć w przeprowadzanych przez nadzór budowlany kontrolach. Zwrócić należy również uwagę na rolę organów celnych, które na mocy przepisów SOZU mają uprawnienie do zatrzymania na granicy towaru zgłoszonego do procedur dopuszczenia do obrotu na terenie Polski w celu weryfikacji jego zgodności z wymaganiami prawa.

Kontrola

Pomimo iż ustawa wskazuje w sposób wyraźny, że uprawnienia organów kontroli i nadzoru dotyczą wyrobów już wprowadzonych do obrotu, a teren objęty kontrolą obejmuje miejsce, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza polegająca na obrocie (a nie produkcji) wyrobami budowlanymi (choć w określonych przypadkach również siedzibę organu), to jednak inne jej przepisy dopuszczają przeprowadzenie kontroli właśnie w zakładach produkcyjnych. Zakres takiej kontroli winien jednak obejmować przede wszystkim wyroby już wprowadzone do obrotu przez dany zakład. W zakresie tym przedmiotem kontroli pozostaje wyrób budowlany, prawidłowość jego oznakowania oraz dokumentacja techniczna dotycząca wyrobu. Uprawnienia organu nie są więc ograniczone do kontroli realizacji wymogów formalnych (posiadania stosownej dokumentacji, nanieśnięcia oznakowania w należytej formie), lecz mogą objąć bezpośrednią analizę właściwości technicznych wyrobu pod kątem ich zgodności z właściwymi specyfikacjami. Ustawa oraz rozporządzenie wykonawcze do niej³ określa w sposób szczegółowy uprawnienia i obowiązki kontrolującego oraz kontrolowanego. Ten ostatni (ustawa różnicuje w tym zakresie sprzedawcę i producenta oraz zrównanego z nim upoważnionego przedstawiciela) ma obowiązek udostępnienia na żądanie kontrolującego wszelkich dowodów i niezbędnych informacji. Katalog takich danych pozostaje otwarty, a więc ustawa określa jedynie przykładowo, że kontrolującemu winno się udostępnić (w przypadku producenta):

- 1) deklarację zgodności wyrobu budowlanego
- 2) nazwę i adres producenta, jeżeli kontrolowanym jest jego upoważniony przedstawiciel
- 3) wykaz specyfikacji technicznych, uwzględnionych polskich norm wyrobu albo aprobat technicznych
- 4) ogólny opis wyrobu budowlanego, schematów oraz instrukcji obsługi tego wyrobu.

W praktyce jednym z dokumentów, których najczęściej żądają od producentów organy kontrolne, są raporty sprzedaży poszczególnych wyrobów, gdyż to właśnie wyroby już wprowadzone do obrotu są przedmiotem ich działań. Zwrócić należy uwagę, że w przypadku wątpliwości co do zgodności wprowadzonych wyrobów z wymaganiami ustawy organy kontrolne zażądać mogą sprawozdania z przeprowadzonych badań, informacji o wewnętrznej (zakładowej) kontroli produkcji, a nawet pełnej dokumentacji technicznej wyrobu.

W przypadku sprzedawcy wskazany zakres będzie z przyczyn oczywistych znacznie węższy.

Ustawa przyznaje organom kontroli szereg kompetencji mających ułatwić szczegółowe przeprowadzenie kontroli i kompleksową ocenę kontrolowanych wyrobów. Wśród uprawnień tych warto przykładowo wymienić możliwość pobierania próbek, powoływania biegłych, przesłuchiwanie świadków, domaganie się pisemnych wyjaśnień czy zabezpieczenia wyrobów, ich partii, a nawet środków transportu.

Kontrolę wieńczy sporządzenie przez kontrolującego protokołu pokontrolnego zawierającego wszelkie ustalenia kontroli, w szczególności w zakresie stwierdzonych naruszeń. W terminie 7 dni kontrolo-

wany zgłosić może do jego treści uwagi, do których kontrolujący ustosunkowuje się w terminie 14 dni.

Postępowanie administracyjne

Stwierdzenie w toku kontroli określonych uchybień skutkuje wszczęciem z urzędu postępowania administracyjnego wobec kontrolowanego. Jako stroną takiego postępowania ustawa wskazuje sprzedawcę lub producenta. Zapis ten może być interpretowany w ten sposób, że w przypadku postępowań wszczętych na skutek kontroli przeprowadzonej u sprzedawcy uczestniczyć może w nich również producent danego wyrobu.

W przypadku, gdyby postępowanie wszczęte na skutek kontroli przeprowadzonej u sprzedawcy potwierdziło istnienie określonych uchybień, organ orzeka, w drodze natychmiast wykonalnej decyzji:

- 1) zakaz dalszego przekazywania określonej partii wyrobu budowlanego i nakłada na producenta obowiązek zapewnienia usunięcia w wyznaczonym terminie określonych nieprawidłowości, a w przypadku niewykonania tej dyspozycji – zakaz obrotu określoną partią wyrobu
- 2) nakaz wycofania z obrotu wyrobu budowlanego albo jego określonej partii, także poprzez odkupienie przez producenta sprzedanych już towarów.

W przypadku wydania decyzji nakazującej wycofanie wyrobu lub jego partii z obrotu bądź zakazującej obrotu określoną partią, właściwy organ niezwłocznie wszczyna kontrolę dotyczącą producenta.

Analogicznie do sytuacji opisanej powyżej, w przypadku stwierdzenia podobnych uchybień w czasie kontroli przeprowadzonej u producenta, organ nakazuje w drodze natychmiast wykonalnej decyzji:

- 1) wstrzymanie wprowadzania do obrotu wyrobu budowlanego albo jego określonej partii, nakładając obowiązek usunięcia w wyznaczonym terminie określonych nieprawidłowości albo
- 2) wycofanie z obrotu wyrobu budowlanego albo jego określonej partii, a także powiadomienie przez stronę postępowania konsumentów lub użytkowników wyrobu budowlanego o stwierdzonych niezgodnościach z wymaganiami lub
- 3) ograniczenie dalszego przekazywania wyrobu budowlanego użytkownikowi, konsumentowi i sprzedawcy, a także powiadomienie przez stronę postępowania konsumentów lub użytkowników wyrobu budowlanego o stwierdzonych niezgodnościach z wymaganiami.

W przypadku niewykonania obowiązku nałożonego w decyzji o wstrzymaniu wprowadzania do obrotu właściwy organ nakazuje, w drodze natychmiast wykonalnej decyzji, wycofanie z obrotu wyrobu budowlanego albo jego określonej partii. W każdym przypadku, gdy wyrób powoduje zagrożenia, których nie można usunąć, organ może nakazać zniszczenie wyrobu na koszt producenta.

Decyzje dotyczące wycofania wyrobu lub jego partii z obrotu oraz zakazu obrotu wyrobem lub jego partią, w zakresie wyrobów podlegających oznakowaniu znakiem budowlanym, podlegają ujawnieniu w prowadzonym przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Krajowym Wykazie Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych. Analogiczne decyzje (wymienione oraz dotyczące zniszczenia wyrobów) w zakresie wyrobów podlegających oznakowaniu CE podlegają wpisowi do podobnego rejestru prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Wpis w obu rejestrach podlega wykreśleniu nie wcześniej

niż po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym stosowna decyzja stała się ostateczna.

W przypadku stwierdzenia przez organy postępowania uchybień w stosunku do wymogów ustawowych są one zobowiązane powiadomić o tym fakcie organy ścigania w celu wszczęcia postępowania w sprawie popełnienia wykroczenia wskazanego w przepisach karnych ustawy. Osobom dopuszczającym się takich naruszeń grozi kara grzywny w wysokości do 100.000 zł.

Funkcjonowanie systemu

Zarówno system kontroli i nadzoru nad rynkiem, jak również metody dokonywania oceny zgodności wyrobów z właściwymi przepisami stanowią nowość na gruncie polskim. Już kilka miesięcy funkcjonowania nowych przepisów pozwala stwierdzić, że zawierają one szereg luk. W ich miejsce tworzy się określona praktyka, która wymagała będzie w przyszłości gruntownej oceny. Już teraz zauważyć jednak należy, że wyjaśnienia wciąż wymaga wiele kluczowych zagadnień związanych z metodami dokonywania oceny zgodności, kształtem dokumentacji czy sposobem oznaczania. Przedsiębiorcy branży sygnalizują problemy dotyczące wyboru właściwej dla dokonania oceny zgodności danego wyrobu specyfikacji technicznej (czasami wydaje się, że właściwych może być kilka) czy oznaczania ich stosownymi oznaczeniami. Pewne znaczenie ma w tym zakresie również przebieg procesu adaptacji w polskich warunkach nowych norm zharmonizowanych, które obejmować zaczynają coraz to nowe materie.

Wciąż zdarza się, że dla danego wyrobu w ogólności istnieje norma zharmonizowana, natomiast w przypadku odmian specjalnych jedynie Polska Norma (tak jest w przypadku cementu). W świetle aktualnych przepisów, pozbawionych jeszcze ugruntowania w postaci określonych praktyk, trudno udzielić pozytywnej odpowiedzi dotyczącej sposobu dokonania oceny zgodności i stosowania w takich przypadkach oznaczeń, szczególnie zaś stosowania równoległe znaku budowlanego oraz oznakowania CE. Wiele wątpliwości wiąże się ze sposobem realizacji wskazanych wyżej decyzji administracyjnych. Wydanie pierwszych decyzji w tym trybie uruchomiło Krajowy Wykaz Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych, w którym pierwsze wpisy nie uniknęły istotnych wad.

Na postawione wyżej pytania i na rodzące się wątpliwości odpowiedzi znajdować muszą w toku bieżącego funkcjonowania stosujący przepisy przedsiębiorcy. Kluczowe znaczenie będzie jednak miała interpretacja dokonywana przez organy administracji w toku kontroli i postępowań administracyjnych. Z dotychczasowych deklaracji wynika, że w pierwszym okresie funkcjonowania systemu działania zmierzać mają nie tyle do karania naruszcycieli, co do dobrowolnego usuwania przez nich zaistniałych niezgodności.

Michał Karwowski

Autor jest aplikantem adwokackim w kancelarii Drzewiecki, Tomaszek i Wspólnicy w Warszawie

Literatura

- 1 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o wyrobach budowlanych, Dz. U. z 2004 r., nr 92, poz. 881
- 2 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności, Dz. U. 02.166.1360 z późniejszymi zmianami
- 3 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 maja 2004 r. w sprawie kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu, Dz. U. z 2004 r., nr 130, poz. 1386