

Leszek Cupryjak

Dostosowanie przepisów w drogownictwie do wymagań Unii Europejskiej

Zamieszczanie jakie towarzyszy niedawnemu Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 6 grudnia 2000 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania niektórych Polskich Norm (Dz. U. Nr 116, poz. 1227), rozporządzeniu faktycznie znoszącym obowiązek stosowania Polskich Norm i norm branżowych w zakresie budownictwa drogowego, ilustruje niepokój środowisk drogowców związany z różnymi aspektami integracji z Unią Europejską. Trwające rządowe negocjacje dotyczące akcesu naszego kraju do Wspólnoty, owocują co jakiś czas aktami legislacyjnymi porządkującymi stan prawny według wymogów Unii Europejskiej. Proces ten jest obecnie przyspieszony, ze względu na wcześniejsze opóźnienia wynikające z małej determinacji we wprowadzaniu integracji.

Jesteśmy obecnie na etapie uświadamiania sobie, że wiele rozwiązań funkcjonujących od lat w gospodarce kraju, także na niższych szczeblach, wymaga zmian. Wiąże się to często z przełamaniem utartych stereotypów myślowych. Okazuje się, że nie można już tkwić jedną nogą w epoce gospodarki nakazowo-rozdziałowej, a drugą, w gospodarce rynkowej. Należy wreszcie unieść nogę i przestawić, aby obie tkwiły w nowych realiach. Siła przyzwyczajenia jest jednak wielka i nie jest to ruch łatwy.

Dość jednak tych rozważań ogólnych. Czas wrócić na podwórko drogownictwa i interesujących nas zagadnień, norm, specyfikacji technicznych itp. Aby jednak uporządkować moją publikację, przytoczę definicje podstawowych pojęć.

Pojęcia podstawowe

Dyrektywa Rady Unii Europejskiej nr 93/37/EEC z 14 czerwca 1993 r. o koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, w załączniku III, zawiera następujące definicje:

□ „specyfikacje techniczne”, oznaczają całość wszystkich wymagań technicznych, w szczególności zawartych w dokumentacji zamówienia, określających wymagane cechy roboty budowlanej, materiału, produktu lub dostawy, pozwalające obiektywnie scharakteryzować roboty budowlane, materiał, produkt lub dostawę, opisane w taki sposób, aby spełniły cel, wyznaczony przez zamawiającego. Specyfikacje techniczne obejmują poziom jakości, wykonania, bezpieczeństwa lub rozmiarów, uwzględniając wymagania stawiane materiałowi, produktowi lub dostawie w zakresie jakości, terminologii, symboli, testowania i jego metod, opakowania, nazewnictwa i oznakowania. Zawierają one także reguły związane z koncepcją i obliczaniem kosztów robót budowlanych, warunków badania, kontroli i przyjmowania robót budowlanych,

jak też technik i metod budowy oraz wszystkie inne warunki o charakterze technicznym, o jakich zamawiający może postanowić, drogą przepisów ogólnych lub szczegółowych, co się tyczy robót budowlanych zakończonych i odnośnie materiałów i elementów tworzących te roboty;

□ „normy”, oznaczają wymagania techniczne przyjęte przez uznany organ standaryzacyjny w celu powtarzalnego i ciągłego stosowania, których przestrzeganie co do zasady nie jest obowiązkowe,

□ „normy europejskie”, oznaczają normy przyjęte przez Europejski Komitet Standaryzacji (CEN) oraz Europejski Komitet Standaryzacji Elektrotechnicznej (CENELEC) jako „standarty europejskie (EN)” lub „dokumenty harmonizacyjne (HD)” zgodnie z ogólnymi zasadami działania tych organizacji,

□ „europejskie zezwolenie techniczne”, oznacza aprobującą ocenę techniczną zdolności produktu do użycia, dokonaną w oparciu o podstawowe wymagania w zakresie robót budowlanych, przy użyciu własnej charakterystyki produktu oraz określonych warunków jego zastosowania i użycia. Europejskie zezwolenie powinno być użyte przez uznany organ, wyznaczony do tego celu przez państwo członkowskie,

□ „wspólne specyfikacje techniczne”, oznaczają wymagania techniczne ustanowione zgodnie z procedurą uznaną przez państwa członkowskie i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w celu zapewnienia jednolitego ich stosowania we wszystkich państwach członkowskich.

□ „istotne wymagania”, oznaczają wymagania dotyczące bezpieczeństwa, zdrowia i pewnych innych aspektów interesu wspólnego, jakie mają spełniać roboty budowlane.

Unia Europejska uregulowała relacje pomiędzy normami i przepisami technicznymi już w 1983 r. Przyjęte ustalenia miały służyć ograni-

czeniu barier w handlu między krajami członkowskimi, a w szczególności stworzyć przejrzyste relacje między przepisami prawa (zaliczanymi do przepisów technicznych), a normami (zaliczanymi do tak zwanych ustaleń technicznych). Jednym z dokumentów zawierających interesujące nas treści jest Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 83/189/EEC z 28 marca 1983 r., w sprawie procedury przekazywania informacji w dziedzinie przepisów i norm technicznych.

W dyrektywach przewidziano takie procedury jak: informowanie Komisji Europejskiej i krajów członkowskich o projektach wprowadzenia nowych przepisów technicznych i norm, notyfikację projektów norm krajowych, które nie są identyczne bądź równoważne z normami europejskimi i światowymi, powoływanie się na postanowienia odpowiedniej dyrektywy Rady Unii Europejskiej przy okazji oficjalnego publikowania przepisów technicznych w formie aktów prawnych.

Harmonizacja norm europejskich polega, w pierwszym etapie, na opracowaniu tak zwanych technicznych wymagań podstawowych (istotnych wymagań), które są wymaganiami obowiązkowymi. Opracowanie tych wymagań, stanowiących podstawę do ustanowienia zharmonizowanych norm powierzono europejskim organizacjom normalizacyjnym (CEN i CENELEC).

Polskie Normy w nowych uwarunkowaniach

Polskie normy były przez długi czas traktowane jako obowiązujący przepis prawny, stanowiły m.in. podstawę dla orzecznictwa sądowego. To przekonanie wzmacniały rządowe rozporządzenia z wykazem obowiązujących w budownictwie Polskich Norm.

Inny porządek panuje w krajach Unii Europejskiej. Normy ustanawiane są tam przez upoważnione organizacje pozarządowe na zasadzie kon-

sensusu, a stosowanie norm jest dobrowolne. Przy wykonawstwie robót, w pierwszym rzędzie obowiązują zapisy umowy pomiędzy zamawiającym i wykonawcą. Umowa taka zwykle zawiera zdefiniowane wyżej specyfikacje techniczne. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w specyfikacjach technicznych powoływać się na normy, a przy dużych zamówieniach publicznych jest to wręcz zalecane. Należy zwrócić uwagę, że w świetle obowiązującej w Polsce ustawy o zamówieniach publicznych, przy zamówieniach na roboty budowlane wymagana jest obligatoryjnie dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót.

Reasumując - normy są dokumentem do dobrowolnego uznania, ale z chwilą umieszczenia ich w umowie, są bezwzględnie obowiązujące dla stron umowy. Dobrowolne to nie znaczy mniej ważne i o mniejszej randze. Normy pozostają wreszcie jako podstawa certyfikacji, kontroli jakości i wydawania deklaracji zgodności.

Umowa jako dokument zasadniczy

Polscy drogowcy są w tej dobrej sytuacji, że z zagadnieniami umów pomiędzy wykonawcami i inwestorami, a w szczególności wagi zapisów precyzujących szczegółowo zasady wykonania, odbioru i rozliczeń robót, spotkali się wcześniej aniżeli inne grupy zawodowe. Duża grupa polskiej kadry drogowej przewinęła się przez zagraniczne „kontrakty”. To doświadczenie zostało przeniesione na grunt krajowy. Dodatkową stymulację stanowił fakt, że na robotach drogowych w Polsce współfinansowanych przez Bank Światowy, czy fundusz Phare instytucje te wymagały formułowania umów zgodnie z zachodnimi wzorcami. Wzorcami są, m.in., tzw. warunki kontraktu FIDIC. Dopuszczenie do realizacji kontraktów drogowych w Polsce przez firmy zagraniczne uzmysłowiło, jak wielką wagę przywiązują one do treści umów

oraz jak bezwzględnie i konsekwentnie egzekwują korzystne dla siebie zapisy.

Przepisy o charakterze technicznym

Lukę po wycofaniu z obligatoryjnego obowiązku wania Polskich Norm mają wypełnić przepisy prawne. Dla drogowców szczególnie interesujące będą:

□ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r., w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430),

□ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 14 maja 1997 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. Nr 62, poz. 392).

Z pewnością wydane dotychczas przepisy prawne o charakterze technicznym nie pokrywają wszystkich zagadnień wymagających uregulowania na szczeblu centralnym. Sygnalizowane są zwłaszcza braki w przepisach prawnych dotyczących szeroko pojętej kontroli jakości robót budowlanych i ich odbioru.

Drogownictwo jako lider w stosowaniu specyfikacji technicznych

W tym miejscu z satysfakcją można stwierdzić, że drogownictwo krajowe pozostaje liderem w dziedzinie posiadania wdrożonego systemu specyfikacji technicznych. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, wprowadziła do praktycznego stosowania ogólne specyfikacje techniczne już w 1992 r., na długo przed skodyfikowaniem ustawowym zasad udzielania zamówień publicznych. Inne działy budownictwa takich opracowań wzorcowych w ogóle się nie dorobiły, chociaż ich potrzeba jest poruszana na forum czasopism technicznych.

W ramach swojej działalności Branżowy Zakład Doświadczalny Budownictwa Drogowego i Mostowego Sp. z o.o., starał się rozpropagować

i spopularyzować ideę specyfikacji technicznych i podejmował tę tematykę w prasie fachowej. Jednym z działań była też próba zainteresowania tematyką specyfikacji gremiów związanych z integracją europejską. W sierpniu 1997 r. BZDBDiM Sp. z o.o., występował do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej o zaakceptowanie w ramach programu FIESTA II, realizacji projektu zatytułowanego „Zasady opracowywania specyfikacji technicznych będących dokumentem przetargowym i kontraktowym przy organizowaniu robót na drogach, ujednoliconych w ramach integracji z Unią Europejską”. Celem projektu miało być uzyskanie wytycznych, które uregulują sprawy sporządzania drogowych specyfikacji technicznych w oparciu o przepisy i praktykę krajów UE. Wytyczne miały ukierunkować dotychczasowe sposoby opracowywania ogólnych i szczegółowych specyfikacji technicznych w Polsce, w jeden spójny system wzorowany na materiałach technicznych Wspólnoty, niezbędny przy modernizacji polskiej infrastruktury drogowej. Ze względu na szczupłość środków realizacja programu nie została rozpoczęta. Tym niemniej, już 4 lata temu dostrzegany był problem precyzowania wymagań jakościowych przez zarządców dróg w perspektywie decentralizacji i spodziewanej reformy samorządowej.

Wolność gospodarcza, istniejąca i wynikająca z prawa cywilnego zasada swobody umów są dla wszystkich oczywiste. Zasada dobrowolności stosowania norm budzi być może niepokój, ale nie jest to zmiana rewolucyjna. Nie oznacza odrzucenia dorobku technicznego kraju, wiąże się raczej z koniecznością sprostania szybkim postępowi w technice.

Pozostaje otwartym pytanie, czy postęp ten można skodyfikować, ku zadowoleniu wszystkich, biorąc pod uwagę, że ilość wiedzy dostępnej w świecie podwaja się obecnie co 11 miesięcy, a szybkość ta stale wzrasta.

Seminarium Budowa Autostrady A4

Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, Biuro Budowy Autostrady Wrocław-Gliwice w Opolu

i Instytut Inżynierii Lądowej Politechniki Wrocławskiej

organizują w dn. 21-22 czerwca 2001 r., we Wrocławiu na Politechnice Wrocławskiej

Seminarium pt.: „Budowa Autostrady A4 - odcinek Wrocław-Nogawczyce”.

Zgłoszenia prosimy kierować pod adresem:

Biuro Seminarium Instytut Inżynierii Lądowej Politechniki Wrocławskiej

Wyb. Wyspiańskiego 27, 50-370 Wrocław, tel/fax. (071) 320-35-45