Koncepcja systemu przepisów technicznych w drogownictwie cz. II

Utworzono: środa, 16, wrzesień 2009 08:25 Krzysztof Błażejowski, Konrad Jabłoński



Obecny stan przepisów technicznych jest z głównych czynników spowalniających proces budowy dróg oraz wprowadzających napięcia w relacjach projektant-inwestor-wykonawca lub wykonawca-nadzór budowy. W konsekwencji budujemy drogi nie tak dobre, jakie mogłyby być. Dlatego dla dróg konieczny jest nowy system przepisów technicznych.

Procedury w nowym systemie

W przedstawionej przez PSWNA koncepcji nowego systemu przepisów technicznych w polskim drogownictwie uwzględniono następujące założenia do procedur stanowiących integralną część tego systemu:

- Opracowywanie projektów przepisów.
- Weryfikacja projektów przepisów.
- Wdrażanie przepisów.
- Wdrażanie normy EN dotyczącej metod badań i nie mającej wcześniej odpowiednika krajowego.
- Wdrażanie normy EN dotyczącej metod badań i mającej odpowiednik krajowy.
- Wdrażanie normy klasyfikacyjnej do wyrobu budowlanego - tworzenie krajowego dokumentu aplikacyjnego do normy EN.
- Doskonalenie przepisów.

Podczas tworzenia zarysu procedur obsługujących system przepisów kierowano się kilkoma zasadami.

- Pierwszą z nich było podejście znane z systemów jakości ISO 9001, w których istotą funkcjonowania jakiegokolwiek przedsięwzięcia (organizacji,

Phoca PDF

procesu itp.) jest wyraźnie oddzielenie etapów inicjowania (inspiracji), wykonania, weryfikacji, wdrożenia i doskonalenia oraz opisania ich z podaniem odpowiedzialności. W ten sposób przedstawiono w opracowaniu wszystkie procedury.

- Drugą jest zasada upodmiotowienia wszystkich grup działających na rynku drogowym, bez szczególnego uprzywilejowania żadnej z nich. Dotychczasowe doświadczenia z tworzeniem różnych dokumentów technicznych (nie tylko przepisów) pokazały, że większość treści wpisywanych do projektów była w małym zakresie konsultowana wewnątrz środowiska, a weryfikacja była ograniczona i stąd nieskuteczna (w finalnym przepisie znajdowało się jednak wiele błędów).
- Trzecia dotyczy włączenia w procesy dotyczące przepisów reguł gry rynkowej, stąd dopuszczenie rozstrzygnięć w przetargu publicznym przy ściśle określonych wymaganiach merytorycznych wobec uczestników przetargu. Wynika to z dotychczasowej praktyki tworzenia (nielicznych) rozporządzeń, opartej na pracy różnych zespołów, gdy tymczasem na terenie kraju istnieje obecnie szereg podmiotów odpowiednio wyposażonych sprzętowo i zatrudniających specjalistów, zdolnych do opracowywania i weryfikacji projektów przepisów. Prowadzenie badań w celu tworzenia i weryfikacji przepisów jest kwalifikowane jako praca badawcza, możliwe jest zatem swobodne stawianie wykonawcom wymagań merytorycznych ponieważ nie ma obowiązku wyboru oferenta wyłącznie na podstawie kryterium najniższej ceny. Tworzenie jakiegokolwiek monopolu w dziedzinie opracowywania i weryfikacji projektów przepisów technicznych odbyłoby się ze szkodą dla jakości prac, założono więc, że zgodnie z zasadami wcześniej wymienionymi, przy udziale Rady (Grup Roboczych) możliwe są działania oparte o rozwiązania wolnego rynku, a jakość dokumentów będzie właściwa.
- Czwarta to pełna jawność i transparentność procesów oraz podejmowania decyzji. Stąd podstawą działania Rady i MI w tym zakresie powinny stać się jawne procedury, protokoły i wyniki głosowań. Wszystkie tego typu informacje powinny się znaleźć na stronie internetowej Rady, w witrynie MI. Na tej witrynie powinny być również umieszczane teksty poszczególnych projektów przepisów oraz wyniki badań (sprawozdania) dotyczących np. przyjmowanych poziomów wymagań właściwości wyrobu, którego dotyczy projekt przepisu.
  Projekt systemu przewiduje, że zakres prac zależy od zadania, jakie ma być wykonane - aktualizacja istniejącego rozporządzenia lub opracowanie nowego.
- W zakresie rozporządzeń istniejących, które wymagają aktualizacji i poprawek możliwe jest wydanie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie. Tą drogą możliwe jest dokonanie stosownych zmian. Każda zmiana powinna jednak uwzględniać eliminację wszystkich dostrzeżonych usterek i błędów.
- W zakresie rozporządzeń nie istniejących, konieczna jest do ich wydania stosowna delegacja ustawowa. Zgodnie z treścią art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia

zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Oznacza to, że w pierwszej kolejności należy dokonać nowelizacji ustawy o drogach publicznych i dopiero w następstwie tej nowelizacji można wydać rozporządzenie (o ile w obecnej UDP nie ma odpowiedniej delegacji). Trzeba podkreślić, że delegacja ustawowa przybiera postać przepisu zawierającego wskazania jaki organ ma wydać rozporządzenie i o jakiej treści. W przeciwnym razie wydane rozporządzenie nie może obowiązywać, jako nie znajdujące oparcia w ustawie.

W opracowaniu starano się znaleźć odpowiedź na pytanie: Czy wszystkie rozporządzenia zaproponowane w opisie systemu (50 str. formatu A-4) wymagają nowej delegacji ustawowej (z ustawy o drogach publicznych lub z ustawy prawo budowlane)? Należy spojrzeć na odpowiednie zapisy w obecnie istniejących ustawach:

Ustawa o drogach publicznych:

Art. 17. 1. Do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy:
2) wydawanie przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich;

Ustawa Prawo budowlane:

Art. 7. 1. Do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się:
1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5,
2) warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych.

Ustawa o autostradach płatnych:

Art.2.2. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, przepisy techniczno-budowlane dotyczące autostrad, uwzględniając w szczególności warunki projektowania i budowy autostrad, ich połączeń z innymi drogami, wyposażenia technicznego autostrad, nośności i stateczności budowli ziemnych oraz konstrukcji nawierzchni autostrad, bezpieczeństwa użytkowania, a także ochrony środowiska.

Zespół autorski stwierdził, że większość z proponowanych nowych przepisów (rozporządzeń) może być wydana na podstawie już istniejących ustaw (delegacji w nich zawartych). Niektóre np. dotyczące wydawania krajowych dokumentów aplikacyjnych do Europejskich Norm wyrobów będzie wymagała pewnych uzupełnień (np. ustawy o wyrobach budowlanych lub ustawy o ocenie zgodności). Sprawa ta wymaga jednak szczegółowej analizy prawnej.

Phoca PDF

***

Reasumując należy stwierdzić, że zgodnie z delegacją ustawy o drogach publicznych, organem odpowiedzialnym za przepisy techniczno-budowlane w drogownictwie jest Minister właściwy do spraw transportu. Jak już napisano wcześniej, w opinii środowiska drogowego, obowiązek ten nie jest należycie wykonywany. Środowisko drogowe w Polsce nie oczekuje, że MI samo będzie w stanie wykonać ten obowiązek. Jasne jest, że właściwa realizacja tego obowiązku wymaga stworzenia odpowiedniej struktury organizacyjnej podległej MI i współpracującej z odpowiednimi jego departamentami, w skład której weszliby przedstawiciele całego środowiska technicznego drogownictwa.

Krzysztof Błażejowski
Konrad Jabłoński

Phoca PDF