

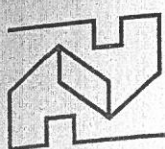
XIV

KONFERENCJA NAUKOWO-TECHNICZNA

**WARSZTAT PRACY
RZECZOZNAWCY BUDOWLANEGO**

Kielce - Cedzyna

11-13 maja 2016 roku

**XIV**

KONFERENCJA NAUKOWO-TECHNICZNA

**WARSZTAT PRACY
RZECZOZNAWCY BUDOWLANEGO**mgr inż. Andrzej Roch DOBRUCKI¹

WARUNKI WYKONYWANIA FUNKCJI RZECZOZNAWCY BUDOWLANEGO W ŚWIETLE NOWYCH REGULACJI PRAWNYCH

1. HISTORIA RZECZOZNAWSTWA BUDOWLANEGO I CHARAKTER WPROWADZONYCH ZMIAN

Rzecznawstwo budowlane ma bogatą, ale jednocześnie z uwagi na liczne zmiany prawne, trudną historię. Ostatnie nowelizacje prawne z jakimi mieliśmy do czynienia na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat przyniosły istotne zmiany, niestety zmierzające w coraz to gorszym kierunku, a ich liczba w tym czasie była znaczna.

Pierwsze regulacje prawne powszechnie obowiązujące w zakresie nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego pojawiły się w przepisach ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane² oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie³.

Przywołane regulacje włączały funkcję rzeczoznawcy budowlanego do samodzielnych funkcji technicznych nie uzależniając jednak faktu uzyskania tego tytułu od posiadania uprawnień budowlanych. W związku z powyższym, rzeczoznawcą mogła być wówczas osoba nie posiadająca uprawnień budowlanych, jak również osoba posiadająca uprawnienia budowlane bez ograniczeń lub też w ograniczonym zakresie.

Kolejna regulacja, czyli ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴ nadal utrzymywała zasadę, iż rzeczoznawstwo budowlane jest samodzielną funkcją techniczną, przewidywała już też konieczność posiadania uprawnień budowlanych, lecz bez określenia czy mają to być uprawnienia bez ograniczeń, czy w ograniczonym zakresie. Jednocześnie dokonano skrócenia praktyki zawodowej z 10 i 15 lat do jednego wymiaru 5 lat oraz wprowadzono wymóg posiadania dwóch opinii rzeczoznawców budowlanych odpowiedniej specjalności oraz opinię właściwego stowarzyszenia.

Przytoczona regulacja rzeczoznawstwa budowlanego, na przestrzeni dziesięciu lat, zmieniała się znacznie i to aż czterokrotnie, by w 2014 r. została ostatecznie wyeliminowana z Prawa budowlanego.

Mimo zasygnalizowanych licznych zmian prawnych rzeczoznawstwo zawsze uznawane było za wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Znalazło to odzwierciedlenie bezpośrednio w przepisach aktu rangi ustawowej, tj. w ustawie – Prawo budowlane z 1974 r.⁵ oraz w ustawie

¹ Prezes Krajowej Rady PIIB

² Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.

³ Dz. U. Nr 8, poz. 46 z późn. zm.

⁴ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 89, poz. 414.

⁵ Por. art. 18 ust. 3.

– Prawo budowlane z 1994 r.⁶. Zmieniła to dopiero ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych⁷, która zmieniła m.in. ustawę – Prawo budowlane. Z chwilą wejścia w życie tej ustawy, osoby wykonujące funkcje rzeczoznawcy budowlanego nie wykonują już samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, natomiast regulacje prawne w tym zakresie, z niewielkimi zmianami merytorycznymi, zostały przeniesione w całości do przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa⁸.

Powyższe działanie jest zadziwiające z uwagi na fakt, iż z jednej strony definicja samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zawarta w art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane nie uległa zmianie, która uzasadniałaby wyłączenie z niej funkcji rzeczoznawstwa budowlanego, z drugiej zaś strony nie uległy też zmianie fundamentalne warunki uzyskiwania tytułu.

Zmiany dotyczą jedynie wprowadzenia nowego warunku bycia członkiem właściwej izby samorządu zawodowego oraz zasadę terminowości wydawanych decyzji. Natomiast na etapie już rejestracji decyzji o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego, zmiana polega na przeniesieniu kompetencji do prowadzenia listy rzeczoznawców budowlanych do właściwej krajowej izby samorządu zawodowego.

Z powyższego wynika, iż brak było uzasadnienia dla wprowadzenia tak radykalnych zmian w zakresie statusu rzeczoznawców budowlanych.

Wskazania ratio legis przedstawionej zmiany nie znajdziemy także w uzasadnieniu do ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych. W przedmiotowym uzasadnieniu znajdujemy natomiast informację, że „Propozycja nowego systemu prawnego w zakresie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie nie przewidywała istnienia rzeczoznawcy budowlanego.”⁹.

Jednak w wyniku uzgodnień międzyresortowych oraz szerokich konsultacji społecznych, w tym z udziałem środowiska inżynierów budownictwa, reprezentowanego przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa, podjęto decyzję o zmianie projektu poprzez dokonanie modyfikacji w zakresie zmiany charakteru oraz usytuowania w systemie rzeczoznawstwa budowlanego.

Niestety nie przywrócono funkcji rzeczoznawstwa budowlanego charakteru samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Dzięki staraniom Izby tytuł rzeczoznawcy budowlanego został jednak utrzymany z następującym uzasadnieniem, iż: *„Istnienie tego tytułu jest także niezbędne z uwagi na fakt, że podczas procesu inwestycyjnego lub budowlanego, a także poza nim, konieczne bywa dokonanie szczegółowych i specjalistycznych analiz, które może przeprowadzić wyłącznie osoba z wieloletnim doświadczeniem, stale podnosząca poziom swojej wiedzy, specjalizująca się w stosunkowo wąskiej dziedzinie budownictwa. Rzeczoznawca budowlany, z racji swojej specyficznej i znaczącej wiedzy oraz praktyki w zakresie zagadnień objętych rzeczoznawstwem związanych z budownictwem, będzie mógł wykonywać powierzone zadania w ramach zaleceń określonych przepisami prawa, tj. np. przez uczestnictwo w komisji do spraw katastrof budowlanych, o której mowa w art. 76 ustawy – Prawo budowlane, oraz w ramach tzw. dobrej praktyki, np. być powoływany jako biegły w sprawach dotyczących budownictwa. Weryfikacja dokonana przez właściwą izbę będzie gwarantem, iż osoba ta posiada najwyższy poziom wiedzy i doświadczenia”*¹⁰.

Przedstawiona zmiana mimo, iż uchroniła rzeczoznawstwo przed pełnym wyeliminowaniem z regulacji prawnych, znacznie utrudniła i tak niełatwą już sytuację i status rzeczoznawcy budowlanego, jako fachowca i eksperta w dziedzinie budownictwa.

Rzeczoznawca budowlany nigdy nie miał praw zagwarantowanych wyłącznie dla tej grupy fachowców. Dotychczasowe regulacje przewidujące obowiązek sporządzenia ekspertyz technicznych upoważniały do ich wykonania szeroki krąg osób wśród, których wymieniony był m.in. rzeczoznawca budowlany. Mimo wszystko istniała podstawa prawna, aby powołać w konkretnej sytuacji takiego fachowca.

Sytuacja powyższa uległa zmianie w sposób przez nas niemożliwy do zaakceptowania.

6 Por. art. 15.

7 Dz. U. poz. 786. Przepisy ww. ustawy weszły w życie 10 sierpnia 2014 r.

8 Dz. U. z 2014 r., poz. 1946 – art. 8.

9 Uzasadnienie do projektu – druk 1576, s. 31.

10 Uzasadnienie do projektu – druk 1576, s. 33.

2. OCENA OBOWIĄZUJĄCYCH UREGULOWAŃ

Myślę, że wszyscy są zgodni co do oceny aktualnych rozwiązań prawnych – obowiązujący stan prawny jest niezadawalający z uwagi na fakt dalszej marginalizacji funkcji rzeczoznawcy budowlanego oraz jego dorobku zawodowego.

Na krytykę zasługuje również fakt pozbawienia funkcji rzeczoznawcy budowlanego charakteru samodzielnych funkcji technicznych.

Jednocześnie, w obecnym stanie prawnym należy odnotować brak uregulowań prawnych dotyczących:

- definicji rzeczoznawstwa budowlanego
- roli rzeczoznawcy budowlanego
- ram działania rzeczoznawcy w budownictwie, które zastrzeżone byłyby wyłącznie dla tej grupy specjalistów
- definicji opinii i ekspertyzy technicznej, jak również odniesienia, kto upoważniony jest do ich sporządzania.

Poza brakiem pewnych regulacji, dużo wątpliwości i problemów praktycznych wiąże się z zasygnalizowanym już faktem wyłączenia rzeczoznawców budowlanych z grupy osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Najwięcej komplikacji powstaje w związku z charakterem pełnionych czynności przez rzeczoznawców budowlanych oraz kwestii odpowiedzialności z tego tytułu. Dostrzegając te problemy, Polska Izba Inżynierów Budownictwa zadbała o to, aby rzeczoznawcy budowlani, będący członkami izby, w ramach posiadanego w izbie ubezpieczenia OC, byli objęci tym ubezpieczeniem także w zakresie wykonywania funkcji rzeczoznawcy budowlanego. Ubezpieczenie takie działa, jednak nie rozwiązuje pozostałych problemów z tym związanych.

3. JAK POWINNA ZOSTAĆ UREGULOWANA FUNKCJA RZECZOZNAWCY BUDOWLANEGO?

Zdaniem Izby należy dążyć do przywrócenia roli rzeczoznawcy budowlanego przede wszystkim poprzez zaliczenie tej grupy fachowców do grona osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

Niewątpliwie bowiem, działalność rzeczoznawcy budowlanego związana jest z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych. Dlaczego więc wykonywanie funkcji na podstawie uprawnień do projektowania, czy kierowania robotami budowlanymi, które są podstawą nadania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, ma zostać uznane za samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, a przyznana na ich podstawie funkcja rzeczoznawcy już nie. Wydaje się, iż trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiego uregulowania.

Dodatkowo należy zauważyć, że jak napisał projektodawca w uzasadnieniu do zmiany prawnej w zakresie rzeczoznawstwa: „Istnienie tego tytułu jest także niezbędne z uwagi na fakt, że podczas procesu inwestycyjnego lub budowlanego, a także poza nim, konieczne bywa dokonanie szczegółowych i specjalistycznych analiz, które może przeprowadzić wyłącznie osoba z wieloletnim doświadczeniem, stale podnosząca poziom swojej wiedzy, specjalizująca się w stosunkowo wąskiej dziedzinie budownictwa.”.

Rynek potwierdza również zapotrzebowanie na fachowców legitymujących się tytułem rzeczoznawcy budowlanego, którego pomoc i fachowe rozstrzygnięcie jest niezastąpione w sprawach zawiłych lub spornych. Należy więc zadbać o to, aby ustawodawca zastrzegł pewne kompetencje wyłącznie dla tego grona ekspertów.

Zdecydowanie należy także powrócić do propozycji wprowadzenia do przepisów ustawy – Prawo budowlane regulacji określających zakres pojęciowy takich terminów, jak „ocena techniczna”, „ekspertyza techniczna”, czy „opinia techniczna”, przy jednoczesnym określeniu kręgu osób upoważnionych do sporządzenia poszczególnych opracowań.

Dla tej grupy specjalistów powinna być zastrzeżona możliwość sporządzania ekspertyz, które z uwa-

gi na fakt, że obok elementów oceny, powinny zawierać propozycje rozwiązań ujawnionych problemów i usunięcia zagrożeń, wad i nieprawidłowości, wymagających szczególnej wiedzy doświadczenia oraz zaplecza technicznego.

Zasugerowane zmiany powinny zostać poddane szerokiej konsultacji środowiska, tak aby uniknąć wprowadzenia błędnych regulacji. Planując przygotowanie zmian mających doprowadzić do przywrócenia znaczenia tytułu rzeczoznawcy budowlanego, który powinien być zastrzeżony dla osób posiadających nieprzeciętne, wybitne osiągnięcia dla budownictwa oraz bogate doświadczenie zawodowe i twórczy wkład dla określonej dziedziny budownictwa powinniśmy być świadomi, iż zmiany będą wymagały od nas być może przyjęcia również pewnych radykalnych rozwiązań mających na celu wzmocnienie obowiązku stałego podnoszenia kwalifikacji przez osoby wykonujące funkcję rzeczoznawcy budowlanego.

Należy rozważyć wprowadzenie zmian polegających m.in. na:

1. możliwości wprowadzenia zasady nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego na określony np. 5 letni okres czasu, co obligowałoby rzeczoznawców do ustawicznego kształcenia i aktualizowania posiadanej wiedzy z określonej dziedziny budownictwa, co ma istotne znaczenie przy szybko rozwijającym się poziomie technologii i techniki
2. wprowadzeniu regulacji prawnych wiążących funkcję rzeczoznawcy budowlanego z funkcją biegłego tak, aby biegłymi w sądach powszechnych, orzekających w sprawach z zakresu budownictwa, mogły być wyłącznie osoby posiadające tytuł rzeczoznawcy budowlanego. Obecny brak odpowiednich regulacji powoduje, że biegłymi w zakresie budownictwa są często osoby, które nie są do tego przygotowane.

4. PODSUMOWANIE

Konkludując należy stwierdzić, że mimo braku odpowiednich regulacji prawnych, rola rzeczoznawcy budowlanego jest istotna w całym procesie budowlanym, obejmującym również etap użytkowania obiektów budowlanych. Zapotrzebowanie na wysokiej klasy specjalistów, jakimi niewątpliwie są rzeczoznawcy budowlani, jest nadal znaczne. Rzeczoznawcy budowlani uczestniczą w rozwiązywaniu trudnych i nietypowych spraw, gdzie wykorzystując swoją bogatą wiedzę i doświadczenie, pomagają je autorytatywnie rozwiązywać.

Nie oznacza to, że możemy zaprzestać działań, które zostały już rozpoczęte na etapie obrony regulacji prawnych i funkcji rzeczoznawcy w procesie „deregulacji”, co zakończyło się naszym sukcesem w zakresie pozostawienia funkcji rzeczoznawcy budowlanego w obowiązujących przepisach prawnych.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa podejmie kolejne starania, aby funkcja rzeczoznawcy znalazła pełniejsze uregulowanie. Wymaga to jednak ścisłej współpracy z całym środowiskiem, ale także ciągłego wzajemnego dyscyplinowania się w stałym podnoszeniu kwalifikacji tej grupy zawodowej.

Spółczesność jest coraz bardziej świadoma swoich praw i niestety zaczynają pojawiać się próby kwestionowania rzetelności oraz prawidłowości opracowanych przez rzeczoznawców budowlanych opinii i ekspertyz.