

Dr hab. JOANNA SMARŻ, prof. UTH
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

Rzecznawstwo budowlane w świetle obowiązujących przepisów

Rzecznawstwo budowlane w Polsce funkcjonuje już niemal 50 lat. Początkowo ten tytuł był nadawany przez branżowe stowarzyszenia naukowo-techniczne na podstawie uchwały nr 178 Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1967 r. w sprawie zasad organizacji rzecznawstwa [1]. Zgodnie z §1 tej uchwały wydawanie ocen i opinii w sprawach wymagających wiadomości specjalnych na potrzeby organów administracji państwowej, jednostek gospodarki uspołecznionej, organów kontroli, ścigania i arbitrażu należało do uprawnionych, zgodnie z przepisami uchwały, państwowych i społecznych jednostek organizacyjnych oraz do rzecznawców.

Tytuł rzecznawcy nadawany na podstawie przepisów obowiązujących wewnątrz stowarzyszenia, tj. w SARP, PZITB, PZITS, SITK i SEP (tzw. tytuł rzecznawcy stowarzyszeniowego) upoważniał do działania i wykonywania czynności polegających na opracowaniu opinii i ekspertyz technicznych w takim zakresie, w jakim działało stowarzyszenie.

Oprócz osób legitymujących się tytułem rzecznawcy używanym na podstawie przepisów wewnętrznych stowarzyszenia naukowo-technicznego, funkcjonują również rzecznawcy budowlani ustanawiani zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi (tzw. rzecznawcy państwowi) [2].

Pierwsze regulacje prawne powszechnie obowiązujące w zakresie nadawania tytułu rzecznawcy budowlanego („państwowego”) pojawiły się w przepisach ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane [3] oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie [4].

Kolejną podstawą prawną do nadawania tego tytułu były przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [5], która z licznymi zmianami obowiązywała do 2014 r. Wówczas przepisami ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych [6] regulacje dotyczące zasad nadawania tytułu rzecznawcy budowlanego, z niewielkimi zmianami, zostały przeniesione do przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa [7].

Niestety, dokonując przedmiotowej zmiany, ustawodawca zdecydował się na pozbawienie rzecznawstwa charakteru samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez wykreślenie tej funkcji z katalogu samodzielnych funkcji technicznych określonych w art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Czy jednak dokonanie takiej zmiany pozbawiło rzecznawstwo charakteru samodzielnej funkcji technicznej?

Charakter prawny rzecznawstwa budowlanego

„Państwowe” rzecznawstwo budowlane od pierwszych regulacji prawnych zostało uznane za samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Przepisy ustawy Prawo budowlane z 1974 r., definiując samodzielne funkcje techniczne w budownictwie jako działalność zawodową w budownictwie, związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązywania zagadnień urbanistycznych, architektonicznych i innych technicznych oraz techniczno-organizacyjnych stanowiły wprost, że taką samodzielną funkcją techniczną w budownictwie jest również wykonywanie

czynności rzeczoznawcy budowlanego [8]. Podobnie sprawę charakteru rzeczoznawstwa budowlanego jako samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie regulowała ustawa – Prawo budowlane z 1994 r. [9].

Pomimo wieloletniej tradycji nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, przepisami „ustawy deregulacyjnej”, wbrew opinii środowiska, ustawodawca planował początkowo wyeliminowanie tego tytułu z przepisów powszechnie obowiązujących. Po licznych konsultacjach ostatecznie zdecydowano się utrzymać tytuł rzeczoznawcy budowlanego, uzasadniając ten fakt w następujący sposób: *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.*

Pozostawiając funkcję rzeczoznawcy budowlanego w porządku prawnym, wprowadzono jednocześnie istotne modyfikacje w zakresie charakteru oraz usytuowania rzeczoznawstwa budowlanego. Zmiana była bardzo dotkliwa w skutkach, ponieważ polegała na pozbawieniu rzeczoznawstwa budowlanego charakteru samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Zmianie uległy także zasady jego nadawania, łącznie z podstawą prawną jego orzekania.

Czy jednak można powiedzieć, że ten prosty zabieg wykreślenia rzeczoznawstwa z art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane z 1994 r., definiującego pojęcie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, przesądził o zmianie charakteru tej funkcji. Czym różni się działalność rzeczoznawcy przed zmianą z 2014 r. i po jej wejściu w życie? Czy rzeczoznawcy budowlani od chwili wprowadzenia nowelizacji nie prowadzą działalności związanej z fachową oceną zjawisk technicznych lub samodzielnym rozwiązywaniem zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych? Czy inaczej przygotowują opinię lub ekspertyzę? Czy inaczej dokonują ocen? Otóż nie. Nic się w tym zakresie nie zmieniło, oprócz przepisu.

Warunki uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego

Orzekanie o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego następuje obecnie na podstawie przepisu art. 8b ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa [7]. Warunki uzyskania tego tytułu niewiele się różnią od wcześniej obowiązujących [10]. Podobnie, jak to było przed zmianą, obecnie tytuł rzeczoznawcy budowlanego może być nadany osobie, która:

1) korzysta w pełni z praw publicznych;

2) posiada: a) tytuł zawodowy magistra inżyniera, magistra inżyniera architekta, inżyniera lub inżyniera architekta, b) uprawnienia budowlane bez ograniczeń, c) co najmniej 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem, d) znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem;

3) jest członkiem właściwej izby samorządu zawodowego.

Z analizy przesłanek warunkujących możliwość uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego wynika, że w porównaniu do poprzednich regulacji, kandydat na rzeczoznawcę budow-

lanego musi być członkiem samorządu zawodowego, o czym wprost przesądza przepis. Wcześniej, mimo braku analogicznej regulacji, wnioskodawcy byli zawsze członkami izby z racji wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Zatem wymaganie to nie jest czymś nowym. Jednak z uwagi na fakt, że rzeczoznawstwo budowlane nie jest już samodzielną funkcją techniczną w budownictwie, rzeczoznawca po uzyskaniu tego tytułu nie musi być już członkiem izby, aby wykonywać swoją funkcję.

Oczywiście nie jest to sytuacja pożądana i korzystna, nie tylko w przypadku inwestorów, ale i samego inżyniera, dlatego też Polska Izba Inżynierów Budownictwa zachęca do członkostwa w swoim samorządzie. Zachętę powinno stanowić chociażby ubezpieczenie, które wynegocjowała Izba w odniesieniu do swoich członków. Zgodnie z §17 ust. 4 p. 5) umowy generalnej ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej inżynierów budownictwa członków Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa [11], ochroną ubezpieczeniową są objęte również szkody wynikające z wykonywania tytułu rzeczoznawcy budowlanego. W konsekwencji powyższego członek izby wykonujący funkcję rzeczoznawcy budowlanego jest objęty obowiązkowym ubezpieczeniem z racji wykonywanej funkcji. Oznacza to, że z jednej strony odbiorcy usług rzeczoznawcy budowlanego łatwiej będą mogli uzyskać odszkodowanie za ewentualne szkody powstałe w wyniku działania rzeczoznawcy, natomiast rzeczoznawca nie będzie musiał zawierać dodatkowego ubezpieczenia czynności rzeczoznawcy i w ramach swojego ubezpieczenia jako członek izby ma zapewnioną ochronę.

Inaczej niż dotychczas, fakt nadania tytułu rzeczoznawcy nie jest już dodatkowo (poza decyzją samorządu zawodowego) potwierdzany w formie decyzji o wpisie do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców, prowadzonego wcześniej przez GUNB. Dotychczasowa lista rzeczoznawców stworzona przez GUNB została przekazana samorządowi zawodowemu, który ją prowadzi od wejścia w życie nowych regulacji. Wpis na listę rzeczoznawców budowlanych prowadzoną przez izbę, obok decyzji o nadaniu tego tytułu, stanowi obecnie wyłączną podstawę podjęcia czynności rzeczoznawcy budowlanego [12].

O nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego, tak jak dotychczas, na wniosek zainteresowanego, w drodze decyzji, orzeka Krajowa Komisja Kwalifikacyjna [13]. Z tą jednak różnicą, że decyzją o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego jest obecnie decyzją terminową. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Komisja w decyzji określa nie tylko zakres rzeczoznawstwa, ale także okres, do kiedy tytuł zachowuje ważność. Zgodnie z regulaminem postępowania kwalifikacyjnego w sprawie nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego, obowiązującego w Polskiej Izbie Inżynierów Budownictwa, okres ważności tytułu nie powinien przekraczać 10 lat [14]. Po upływie tego terminu osoba zainteresowana dalszym wykonywaniem funkcji rzeczoznawcy budowlanego musi wystąpić z kolejnym wnioskiem o nadanie tytułu rzeczoznawcy.

Zaznaczyć jednak należy, że dotychczasowe tytuły rzeczoznawców budowlanych pozostają w mocy w zakresie, w jakim zostały nadane, czyli są tytułami bezterminowymi.

Oprócz wskazanych powyżej różnic, pozostałe warunki uzyskania tytułu rzeczoznawcy budowlanego pozostały bez zmian wraz z wątpliwościami interpretacyjnymi. Najwięcej trudności, pomimo licznych orzecznictwa, budzi wyjaśnienie pojęcia „znaczący dorobek praktyczny”. Tymczasem to ocena tego dorobku warunkuje nadanie tytułu rzeczoznawcy budowlanego.

Pomijając szerszą analizę aktualnego orzecznictwa w tym zakresie, należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że pojęcie „znaczący” należy niewątpliwie do pojęć niedookreślonych wartościujących. W związku z tym, obowiązkiem organu samorządu zawodowego jest

wyjaśnienie jego treści, podanie jak należy je rozumieć [15]. Wypełniając tę dyspozycję, Krajowa Komisja Kwalifikacyjna Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa przyjęła, że uznanie dorobku za znaczący powinno wynikać z twórczych osiągnięć kandydata, pozostających w zgodzie z posiadaną specjalnością i wnioskowanym zakresem rzeczoznawstwa, m.in. autorstwa wdrożonych do praktyki nowych prac i znaczących osiągnięć; podobne wymagania określono w dziedzinie wykonawstwa czy prac badawczo-technicznych i patentowych, a także publikacji tych osiągnięć [16].

Znaczenie i pozycja rzeczoznawcy budowlanego

Na rynku funkcjonują dwa rodzaje rzeczoznawców: „rzeczoznawcy stowarzyszeniowi” oraz „rzeczoznawcy państwowi”. Tytuły te nie są tożsame, a rozróżnienie ich jest proste. Przyjmuje się, że ilekroć w ustawie – Prawo budowlane i aktach wykonawczych jest mowa o rzeczoznawcy budowlanym, rozumie się przez to wyłącznie rzeczoznawców ustanowionych na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, czyli przepisów ustawy – Prawo budowlane, a obecnie też ustawy o samorządach zawodowych. Nie umniejsza to oczywiście w żadnym wypadku roli rzeczoznawców ustanawianych na podstawie przepisów obowiązujących wewnątrz stowarzyszenia.

Mimo że przepisy nie wprowadzają definicji rzeczoznawcy budowlanego, powszechnie uznaje się, że rzeczoznawca budowlany to osoba posiadająca szczególną wiedzę i doświadczenie zawodowe, która wyróżnia się swoimi wiadomościami i dorobkiem praktycznym spośród osób posiadających uprawnienia budowlane, a nieposiadających tytułu rzeczoznawcy budowlanego.

Rzeczoznawstwo budowlane jest najwyższym tytułem w zakresie budownictwa, którego uzyskanie wieńczy długi proces zdobywania wysoko wyspecjalizowanej wiedzy inżyniera budownictwa. Drogę tę rozpoczyna ukończenie studiów, następnie uzyskanie uprawnień budowlanych, które jest poprzedzone zdobywaniem praktycznych umiejętności zawodowych w projektowaniu oraz na budowie. Kolejnym etapem jest praca zawodowa, która pozwala na wykorzystywanie dotychczasowej wiedzy, zdobywanie nowych umiejętności oraz doskonalenie zawodowe. Rzetelne przejście tej długiej drogi rozwoju zawodowego inżyniera pozwala sięgnąć po zaszczytny tytuł rzeczoznawcy budowlanego.

Posiadanie tego tytułu potwierdza uzyskanie szczególnej wiedzy i umiejętności zawodowych w określonym obszarze budownictwa, mieszczącym się w zakresie zdobytych uprawnień budowlanych. Rzeczoznawca budowlany, mimo braku szczególnej regulacji prawnej, jest uznawany za specjalistę, eksperta, który pełni funkcję doradczą i wykonuje opinie w trudnych sprawach, wymagających specjalistycznej wiedzy z określonego obszaru budownictwa. Jest angażowany też w sprawach nietypowych, w których wykorzystując swoją bogatą wiedzę i doświadczenie, pomagają mu autorytatywnie rozstrzygnąć.

Niestety przepisy dokonują nieustannej deprecjacji tytułu rzeczoznawcy budowlanego, doprowadzając ostatecznie do wykluczenia z katalogu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Na szczęście praktyka budowlana gwarantuje rzeczoznawcy o wiele istotniejszą rolę, niż to wynika z obowiązującego prawa [17]. Również zapotrzebowanie na wysokiej klasy specjalistów, jakimi są niewątpliwie rzeczoznawcy budowlani, jest duże. Rzeczoznawcy odgrywają istotną rolę we wszystkich etapach realizacji inwestycji, jak również w utrzymaniu istniejących obiektów budowlanych [18]. Biorą czynny udział w sprawach spornych z zakresu budownictwa, niestety jeszcze zbyt mało rzeczoznawców pełni rolę biegłego w sądach powszechnych.

Podsumowanie

Rzeczoznawstwo budowlane, jako samodzielna funkcja techniczna w budownictwie, funkcjonowało nieprzerwanie w przepisach o randze ustawy od 1974 do 2014 r. Przepisami tzw. ustawy deregulacyjnej zmieniono istotnie charakter tej działalności, pozbawiając ją przymiotu samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie.

Wątpliwości budzi jednak sposób dokonania tej zmiany oraz jej konsekwencje. Zmiana nastąpiła bowiem wyłącznie na poziomie przepisów przez proste wykreślenie rzeczoznawstwa z przykładowego katalogu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W rzeczywistości rzeczoznawstwo jest nadal działalnością związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, jak stanowi ustawodawca w przypadku samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Dokonana zmiana nie wpłynęła na faktyczny charakter pracy rzeczoznawców budowlanych. Nowe przepisy, nieprzewidujące członkostwa rzeczoznawcy w izbie samorządu zawodowego, a zatem także obowiązkowego ubezpieczenia OC za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, stwarzają jednak zagrożenie w odniesieniu do osób korzystających z usług tej grupy specjalistów. Nie ma już bowiem tak łatwego przełożenia w zakresie odpowiedzialności zawodowej tej grupy zawodowej, jak to funkcjonowało przed zmianą z 2014 r.

Należy jednak pokładać nadzieję, że ustawodawca zreflektuje się i uwzględni postulaty środowiska inżynierów w zakresie przywrócenia dotychczasowych regulacji, w tym ponownego umocowania rzeczoznawców jako wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Okazji ku temu ustawodawca ma wiele, ponieważ trwają prace zarówno nad kodeksem urbanistyczno-budowlanym, jak i przepisami ustawy o architektach i inżynierach budownictwa, co wynika z projektu tego kodeksu.

PRZYPISY

- [1] MP z 1967 r. nr 42, poz. 201.
- [2] Podział na „rzeczoznawstwo stowarzyszeniowe” i „rzeczoznawstwo państwowe” został zaakcentowany m.in. przez R. Dziwińskiego w referacie „Współpraca rzeczoznawców z nadzorem budowlanym. X konferencja naukowo-techniczna „Problemy rzeczoznawstwa budowlanego, Warszawa Miedzeszyn, 22–24 kwietnia 2008 r.
- [3] DzU nr 38, poz. 229 z późniejszymi zmianami.
- [4] DzU nr 8, poz. 46 z późniejszymi zmianami.
- [5] DzU z 2016 r., poz. 290 z późniejszymi zmianami.
- [6] DzU poz. 768, tzw. ustawa deregulacyjna.
- [7] DzU z 2016 r., poz. 1725.
- [8] Por. art. 18 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego z 1974 r.
- [9] Art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy – Prawo budowlane z 1994 r.
- [10] Por. K. Szulborski, J. Smarż: Kwalifikacje rzeczoznawcy i warunki uzyskania uprawnień rzeczoznawcy. X konferencja naukowo-techniczna „Problemy rzeczoznawstwa budowlanego”, Warszawa Miedzeszyn, 22–24 kwietnia 2008 r. oraz K. Szulborski, J. Smarż: Kwalifikacje i procedury uzyskania uprawnień rzeczoznawcy – ocena krytyczna i propozycje. X konferencja naukowo-techniczna „Problemy rzeczoznawstwa budowlanego”, Warszawa Miedzeszyn, 14–16 kwietnia 2010 r.
- [11] Treść umowy jest zamieszczona na stronie internetowej PIIB: www.piib.org.pl w zakładce: Ubezpieczenia.
- [12] Por. art. 8b ust. 3 ustawy o samorządach zawodowych.
- [13] Por. art. 36 ust. 1 p. 3) ustawy o samorządach zawodowych.
- [14] Por. §3 ust. 2 Regulaminu postępowania kwalifikacyjnego w sprawie nadawania tytułu rzeczoznawcy budowlanego przyjętego przez Krajową Radę PIIB uchwałą nr 16/R/14 z dnia 10 września 2014 r.
- [15] Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 372/09 oraz z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2032/11.
- [16] Wyrok WSA z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. akt VI SA/Wa 1977/15.
- [17] Por. L. Runkiewicz, J. Kowalewski: Rzeczoznawcy budowlani – usytuowanie prawne oraz rola i zadania w budownictwie. „Przegląd Budowlany”, nr 4/2006.
- [18] Por. L. Runkiewicz: Rzeczoznawstwo budowlane w gospodarce narodowej. „Przegląd Budowlany”, nr 11/2016 oraz „Budownictwo i Prawo”, nr 1/2017.