



P O L S K A

I Z B A

INŻYNIERÓW

BUDOWNICTWA

L.dz. SD-0064-0024(3)/12

Sygn. akt KSD/32/12

Warszawa, dnia 31 stycznia 2013 r.

Decyzja Nr 3/13

Krajowego Sądu Dyscyplinarnego Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) w związku z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.) po rozpatrzeniu w dniu 31 stycznia 2013 r. odwołania Pana _____ z dnia 21 listopada 2012 r. od decyzji Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Lubuskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa nr 5/12 z dnia 2 listopada 2012 r. Krajowy Sąd Dyscyplinarny Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa

uchyla
zaskarżoną decyzję w całości
i przekazują sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

UZASADNIENIE

Pan _____ posiada uprawnienia budowlane z dnia 14 lipca 2003 r. do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

Pismem z dnia 19 września 2011 r. Pani _____ i Pan _____ (inwestorzy) wnieśli do OROZ Lubuskiej OIIB skargę na kierownika budowy Pana _____ . Wskazali, że Pan _____ pełnił obowiązki kierownika budowy domu jednorodzinnego na działce _____ przy ul. _____ w Żarach. Kierownik budowy dopuścił do pokrycia dachu dachówką ceramiczną, pomimo, że projekt przewidywał blachodachówkę. Doprowadziło to do ugięcia połaci dachowych i konieczności poniesienia kosztów naprawy ugięcia.

Do skargi inwestorzy załączyli skierowane do Prokuratury Rejonowej w Żarach zawiadomienie o popełnienie przestępstwa polegającego na narażeniu człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia bądź uszczerbku na zdrowiu oraz na poświadczeniu nieprawdy w dokumencie urzędowym.

W aktach sprawy znajduje się protokół kontroli budowy domu jednorodzinnego na działce _____ przy ul. _____ w Żarach z dnia 12 września 2011 r. przeprowadzony

przez PINB w Żarach. Kontrolerzy stwierdzili, że projekt gotowy przewidywał strop ceramiczno-żelbetowy i dach konstrukcji drewnianej, jętkowy, czterospadowy o nachyleniu 20° z nieokreślonym rodzajem pokrycia. W opisie pojawia się informacja o kącie nachylenia 35° z pokryciem dachówką ceramiczną, w części graficznej projektu gotowego pojawia się informacja o pokryciu dachówką ceramiczną - alternatywnie blachodachówką. Projektant adaptujący stwierdził, że pokrycie dachówką ceramiczną przy nachyleniu 35° jest rozwiązaniem alternatywnym i wymaga przeprojektowania więźby dachowej. Przyjęte przez projektanta obliczenia dotyczą dachu o kącie nachylenia 20° z pokryciem blachodachówką. W trakcie budowy inwestor za zgodą kierownika budowy zastosował dodatkowy słup podpierający konstrukcje w węźle, w którym łączą się krokwie narożne.

Kontrolujący stwierdzili znaczne ugięcie krokwi od strony ogrodowej budynku (ugięcie 80 mm przy dopuszczalnym w projekcie 27 mm).

Kolejna kontrola odbyła się z dnia 19 września 2011 r. W protokole wskazano, że inwestorzy w dniu 9 września 2011 r. zgłosili w siedzibie PINB w Żarach ugięcie elementów konstrukcji więźby dachowej. Podczas kontroli w dniu 12 września 2011 r. nie okazano dziennika budowy. Pan _____ w dniu 13 września 2011 r. zgłosił się do PINB przedkładając dziennik budowy i składając jednocześnie rezygnację z funkcji kierownika budowy. Z wpisów w dzienniku budowy wynika, że w dniu 5 sierpnia 2011 r. kierownik dokonał wpisu informacyjnego o rozpoczęciu montażu konstrukcji więźby dachowej. Montowana konstrukcja mogła być pokryta wyłącznie blachodachówką. W dniu 9 sierpnia kierownik budowy dokonał wpisu o zakończeniu montażu więźby dachowej z informacją, że zastosowanie innego pokrycia dachu niż blachodachówka wymagać będzie dodatkowej dokumentacji. W dniu 23 sierpnia 2011 r. kierownik budowy dokonał następującego wpisu: „w trakcie kontroli stwierdzono, że trwają prace przy układaniu pokrycia dachu z dachówki zakładkowej, ceramicznej. Stwierdzono również, że konstrukcja dachu nie została wzmocniona w jakikolwiek sposób i że inwestor nie posiada żadnej dokumentacji zamiennej zezwalającej na ułożenie takiego pokrycia. Nakazuje niezwłocznie wstrzymać prace do czasu dostarczenia przez projektanta dokumentacji zamiennej dotyczącej wzmocnienia konstrukcji więźby dachowej, która mogłaby przenieść dodatkowe obciążenia (...)”.

W aktach sprawy znajduje się także decyzja PINB w Żarach z dnia 27 września 2011 r. nakazująca inwestorom zabezpieczenie konstrukcji więźby dachowej poprzez podparcie ugiętych krokwi ramą drewnianą budynku mieszkalnym jednorodzinny w budowie przy ul. _____ w Żarach. Z uzasadnienie wynika, że wykonana więźba dachowa nie została dostosowana do zmienionego pokrycia dachu z blachodachówki na dachówkę ceramiczną. PINB odniósł się również do wpisów dokonywanych w dzienniku budowy. Wskazał, że z przedstawionych faktur zakupu betonu wynika, że wieniec był wykonywany w dniu 16 maja 2011 r. i 23 maja 2011 r., natomiast z wpisów do dziennika budowy wynika, że kierownik budowy dokonał odbioru zbrojenia w dniu 14 czerwca 2011 r. czyli 3 tygodnie po wykonaniu wieńca. Kierownik budowy nie wpisywał także rozpoczęcia robót elektrycznych i sanitarnych, odbioru słupków żelbetowych na wysokości poddasza, odbioru wykonania komina murowanego. Pod wpisami dokonanymi przez kierownika budowy dotyczącymi inwestora brak jest podpisu i daty zapoznania się z ich treścią.

PINB wskazał również, że uchybienia w prowadzeniu budowy i dziennika budowy wskazują na niedbałe sprawowanie funkcji kierownika budowy przez Pana _____

Postanowieniem nr 1/0013/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. OROZ Lubuskiej OIIB

zawiesił na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana . W uzasadnieniu nie podał jednak jakie zagadnienie wstępne miało mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia.

Pismem z dnia 3 lutego 2012 r. PINB w Żarach wniósł do Lubuskiej OIIB o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie Pana , zarzucając mu popełnienie czynu polegającego na tym, że w okresie od 8 kwietnia 2009 r. do 13 września 2011 r. pełniąc funkcje kierownika budowy budynku mieszkalnego jednorodzinne przy ul. w Żarach dz. dopuścił się rażących błędów i zaniechał w prowadzeniu budowy, które spowodowały zagrożenie życia lub zdrowia ludzi i bezpieczeństwa mienia. Niedbale i nienależycie prowadził także dziennik budowy.

Postanowieniem nr 2/0013/2011 z dnia 2 lutego 2012 r. OROZ Lubuskiej OIIB na podstawie art. 149 § 1 i 1 K.p.a. podjął postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana . W uzasadnieniu wskazał, że „na podstawie art. 97 § 2 K.p.a. podejmuje się postępowanie w przypadku rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego danej sprawy. Takim powodem było wpłynięcie do Lubuskiej OIIB wniosku PINB w Żarach o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana ”.

Pismami z dnia 5 marca 2012 r. OROZ zawiadomił PINB w Żarach oraz Pana o przekazaniu (w dniu dzisiejszym tj. w dniu 5 marca 2012 r.) wniosku o ukaranie Pana do OSD Lubuskiej OIIB.

We wniosku o ukaranie datowanym na dzień 5 lutego 2011 r. OROZ zarzucił Panu naruszenie dyspozycji przepisu art. 95 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego. Pismem z dnia 11 maja 2012 r. Przewodniczący OSD Lubuskiej OIIB wezwał OROZ do usunięcia barków wniosku przez podanie danych osobowych Obwinionego, jednoznaczne określenie zarzucanego czynu ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia i skutków z niego wynikających, wskazania dowodów oraz uzasadnienia faktycznego i prawnego wniosku.

Wnioskiem z dnia 7 września 2012 r. OROZ Lubuskiej OIIB wniósł o ukaranie Pana w trybie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, zarzucając mu, że pełniąc samodzielną funkcję techniczną w budownictwie kierownika budowy budynku mieszkalnego jednorodzinne, zbiornika na nieczystości ciekłe z przyłączem kanalizacji sanitarnej, przyłącza wodociągowego i energetycznego na działkach nr i w Żarach wskutek rażących błędów spowodował zagrożenie życia i zdrowia a w wyniku zaniedbań spowodował znaczne szkody materialne (art. 95 pkt 3 Prawa budowlanego) oraz pełnił swoją funkcję niedbale (art. 95 pkt 4 Prawa budowlanego).

Pismem z dnia 15 września 2012 r. Pan wniósł o całkowite oczyszczenie jego osoby ze wszystkich stawianych zarzutów. Wyjaśnił, że w dniu 9 kwietnia 2009 r. podjął się pełnienia obowiązków kierownika budowy przedmiotowej inwestycji. W dniu 8 czerwca 2010 r. rozpoczęto prowadzenie robót budowlanych. Pod koniec sierpnia 2010 r. zakończono roboty na stanie zerowym budynku. W dniu 10 kwietnia 2011 r. wznowiono roboty budowlane. W dniu 9 sierpnia 2011 r. wpisem do dziennika budowy przypomniał inwestorowi, że zgodnie z projektem budowlanym jedynym możliwym poszyciem dachu jest blachodachówka. W dniu 23 sierpnia 2011 r. w trakcie kontroli stwierdził, że inwestor pokrywa dach dachówka ceramiczną. Wstrzymał roboty budowlane do czasu przedstawienia stosownej dokumentacji. Inwestor zobowiązał się do dnia 10 września 2011 r. takową

dostarczyć. Tego dnia zatrzymał także u siebie dziennik budowy. W dniu 12 września 2011 r. został zawiadomiony o kontroli PINB w której uczestniczył. Pan odniósł się również szczegółowo do poszczególnych zarzutów OROZ zawartych we wniosku o ukaranie.

Decyzją nr 5/12 z dnia 2 listopada 2012 r. OSD Lubuskiej OIIB uznał Pana za winnego spowodowania zagrożenia życia i zdrowia na skutek rażących błędów a na skutek zaniedbań spowodowania znacznych szkód materialnych podczas pełnienia funkcji kierownika budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zbiornika na nieczystości ciekłe z przyłączem kanalizacji sanitarnej, przyłącza wodociągowego i energetycznego na działkach nr i w Żarach i wymierzył karę opomnienia.

W uzasadnieniu OSD wskazał, że Pan na przedmiotowej budowie pełnił obowiązki kierownika budowy w okresie od 8 kwietnia 2009 r. do 13 września 2011 r. W toku budowy zmieniono pokrycie dachu. Kierownik budowy po stwierdzeniu zmiany blachodachówki na dachówkę ceramiczną nie wstrzymał robót i nie zawiadomił bezzwłocznie organu nadzoru budowlanego. W ocenie OSD kierownik budowy dopuścił się złego wykonania konstrukcji więźby dachowej (zamiana przekrojów jętki i zmiana układu konstrukcyjnego – wstawienie słupa) a następnie dokonał jej odbioru. Dopuścił także do zamiany konstrukcji stropu żelbetowego gęstożebrowego na drewniany belkowy. Nie wymógł skutecznie na inwestorze i wykonawcy stropu uprzedniego wykonania przez uprawnionego projektanta obliczeń i rysunków zamiennych stropu. Nie zapewnił aby dziennik budowy znajdował się na budowie w okresie od dnia 24 sierpnia 2011 r. do dnia 12 września 2011 r. Nie zgłaszał inwestorowi robót do sprawdzenia lub odbioru. Dopuścił do zastosowania na budowie wyrobów budowlanych nie posiadających certyfikatów wyrobów dopuszczonych w budownictwie.

W ocenie OSD „Obwiniony jest winny nie przestrzegania przepisów przy wykonywaniu czynności zawodowych, ponieważ zarzuty mu postawione zostały potwierdzone w materiale dowodowym przedstawionym w sprawie”.

Pismem z dnia 21 listopada 2012 r. Pan wniósł odwołanie od wydanej decyzji żądając uchylenia zaskarżonej decyzji w całości.

Odnosząc się do zarzutu niewstrzymania robót i nie zawiadomienia organu nadzoru budowlanego wskazał, że w dniu 23 sierpnia 2012 r. stwierdził, iż trwają prace przy układaniu dachówki, prace były w fazie początkowej i nie stanowiły na dzień kontroli żadnego zagrożenia poza stwierdzeniem faktycznej niezgodności robót z projektem budowlanym. Tego samego dnia zawiadomił inwestora o wpisie w dzienniku budowy dotyczącym wstrzymania robót z powodu wykonywania ich niezgodnie z projektem. Inwestor zobowiązał się do bezzwłocznego dostarczenia projektu zamiennego wraz ze stosowną kwalifikacją zamierzonego odstąpienia przez projektanta. W dniu 12 września 2011 r. w toku kontroli przez PINB przedmiotowej budowy stwierdził, że inwestor nie wywiązał się ze złożonych zobowiązań i dzień później, tj. w dniu 13 września 2011 r. zawiadomił PINB o możliwości powstania zagrożenia na budowie.

W sprawie zarzutu dopuszczenia do złego wykonania konstrukcji więźby dachowej poprzez zamianę przekrojów jętki i zmianę układu konstrukcyjnego wskazał, że do odbioru więźby został wezwany po jej zakończeniu. W trakcie odbioru okazało się, że za wyjątkiem dodatkowego słupa podpierającego najwyższy punkt dachu (punkt wspólny krokwi narożnych) pozostała część robót została wykonana zgodnie z zatwierdzonym projektem.

Nieprawdą nazwał stwierdzenie, że dokonano zmiany przekrojów jętki. Stwierdził, że nie nakazał demontażu wykonanego dodatkowego słupa, ponieważ uznał, że jest to zmiana nieistotna a poza tym konstrukcja zbyt oszczędna i zmiana ta polepszy jej prace. Wyjaśnił dalej, że projekt więźby dachowej otrzymał dopiero w dniu 10 września 2011 r. W projekcie tym znajduje się przedmiotowy sporny słup.

Odnosząc się do zarzutu zmiany konstrukcji stropu żelbetowego gęstożebrowego na drewniany belkowy wskazał, że to do inwestora należy obowiązek zapewnienia opracowania projektu budowlanego i stosownie do potrzeb innych projektów. Poza tym w ocenie Obwinionego żaden wpis w dzienniku budowy nie świadczy o tym, że kierownik budowy dokonał odbioru wykonanego stropu. Zmiana stropu powinna być odnotowana w dokumentacji powykonawczej.

Na zarzut przechowywania dziennika budowy poza budową w dniach 24 sierpnia 2011 r. – 12 września 2011 r. Pan _____ odpowiedział, że na terenie budowy nie było żadnego zaplecza, gdzie mógłby przechowywać dziennik budowy. Do dnia 23 sierpnia 2011 r. dziennik budowy był przechowywany w sąsiadującym z terenem budowy budynku mieszkalnym należącym do rodziny inwestora. Wskazał, że w dniu 19 września 2011 r. został ukarany mandatem karnym przez PINB za zabranie dziennika budowy.

W sprawie zarzutu niezgłaszania robót do sprawdzenia lub odbioru (brak wpisów w tym zakresie w dzienniku budowy) Obwiniony wskazał, że przepis art. 22 pkt 7 Prawa budowlanego odnosi się do zgłaszania gotowości do odbioru inspektorowi nadzoru inwestorskiego i nie dotyczy sytuacji prowadzenia budowy systemem gospodarczym.

Pan _____ nie zgodził się również z zarzutem, iż dopuszczał do stosowania na budowie wyroby budowlane nie posiadające certyfikatów wyrobów dopuszczonych w budownictwie. Wskazał, że wszystkie materiały były kupowane przez inwestora i to jego obowiązkiem było żądanie stosownych certyfikatów.

Rozpatrując wniesione odwołanie KSD PIIB stwierdza, co następuje:

Postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie prowadzone jest na podstawie przepisów:

- 1) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.);
- 2) ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001, Nr 5, poz.42 z późn. zm.);
- 3) Kodeksu postępowania administracyjnego.

W pierwszej kolejności należy wskazać na sposób procedowania w niniejszej sprawie przez OROZ. Po przesłuchaniu w charakterze świadków inwestorów i charakterze strony Pana _____ postanowieniem nr 1/0013/2011 zawiesił postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana _____ na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a.

W uzasadnieniu powołał brzmienie art. 97 § 1 pkt 2 K.p.a. i wskazał, że „przedmiotowej sprawie zachodzi wskazana wyżej okoliczność”.

W pouczeniu wskazał natomiast, że na wydane postanowienie służy zażalenie do Prezesa LOIB za pośrednictwem OROZ.

Postanowieniem nr 2/0013/2011 z dnia 2 lutego 2012 r. OROZ wznowił zawieszone postępowanie powołując jako podstawę art. 149 § 1 i 2 K.p.a. W uzasadnieniu wyjaśnił, że powodem podjęcia postępowania jest wpłynięcie do LOIIB wniosku PINB o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana

Przedstawiony sposób procedowania jest rażąco sprzeczny z obowiązującymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Według art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. organ administracji publicznej zawiesza postępowanie gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Natomiast na podstawie art. 100 § 1 K.p.a. organ administracji publicznej, który zawiesił postępowanie z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4, wystąpi równocześnie do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwie stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie, chyba że strona wykaże, że już zwróciła się w tej sprawie do właściwego organu lub sądu.

OROZ zawieszając postępowanie nie wskazał o jakie zagadnienie wstępne chodzi. Jest to istotna wada wydanego postanowienia, nie wskazuje ono bowiem wszczęcie jakiego postępowania było przeszkodą do kontynuowania postępowania Rzecznika. Postanowienie zawiera ponadto błędne pouczenie, ponieważ zażalenie przesyłkuje do organu wyższego stopnia tj. do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej a nie do Prezesa LOIIB.

Dopiero kolejne postanowienie wyjaśniło, że chodziło o złożenie wniosku przez PINB. Oczywiście jest to błędny pogląd. Złożenie wniosku przez PINB nie warunkuje prowadzenia autonomicznego postępowania i wniesienia wniosku o ukaranie przez OROZ. Z całą pewnością prowadzenie przez PINB jakiegokolwiek postępowania i wnoszenie wniosku do LOIIB nie mogło stanowić dla Rzecznika zagadnienia wstępnego. Błędne jest także nazwanie podjęcia postępowania „wznowieniem” i podstawa prawna podjęcia – art. 149 § 1 i 2 K.p.a.

Wniosek PINB datowany na 3 lutego 2012 r. wpłynął do LOIIB w dniu 15 lutego 2012 r. Natomiast w postanowieniu r. 2/0013/2011 jest mowa o wpłynięciu do LOIIB wniosku PINB. Powyższe daty ze sobą nie współgrają.

Pismem z dnia 5 marca 2012 r. OROZ zawiadomił PINB, że w dniu dzisiejszym (tj. 5 marca 2012 r.) wystąpił do OSD z wnioskiem o ukaranie, przy czym wniosek o ukaranie datowany jest na 5 lutego 2011 r. OROZ czekał więc miesiąc na złożenie gotowego wniosku o ukaranie do OSD.

Należy wskazać, że PINB powziął informacje o czynie mogącym powodować odpowiedzialność zawodową w budownictwie Pana w dniu 9 września 2011 r. Przedawnienie czynu nastąpiłoby z upływem 9 marca 2011 r.

Mimo, że popełnione przez OROZ błędy przy zawieszeniu i podjęciu postępowania nie wpływają bezpośrednio na merytoryczną ocenę wydanej przez OSD decyzji, to jednak ich rozmiar nakazuje aby wskazać na nie w niniejszej opinii, w celu uniknięcia ich w przyszłości.

Odnosząc się do zaskarżonej decyzji KSD PIIB wskazuje, co następuje:

Konstruując uzasadnienie decyzji OSD ustalił stan faktyczny sprawy, który w istocie był powtórzeniem zarzutów sformułowanych przez Rzecznika. Tak ustalony stan faktyczny oparł wskazaniem dowodów, z których on wynika. OSD nie dokonał jednak oceny tych dowodów. Nie wskazał, którym dowodom dał wiarę, a którym wiarygodności odmówił i dlaczego. Nie odniósł się w ogóle do wyjaśnień Pana

Według art. 107 § 3 K.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

W wyroku WSA w Opolu z dnia 27 kwietnia 2012 r. (II SA/Op 8/12) Sąd wskazał, że uzasadnienie decyzji, stanowiące jej obowiązkowy składnik, jest wyrazem prawidłowego przeprowadzenia przez organ procesu rozpoznawczego i dedukcyjnego w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy. Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną jej część. Uzasadnienie winno spełniać rolę edukacyjno-perswazyjną w stosunku do adresatów decyzji, powinno również umożliwiać kontrolę poprawności rozstrzygnięcia. **Z tego względu motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła poznać tok rozumowania poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia oraz zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Ponadto prawidłowo sporządzone uzasadnienie daje również możliwość pełnej i merytorycznej weryfikacji decyzji w postępowaniu sądowym.**

Podobnie wypowiedział się Sąd w sprawie II SA/Bk 98/12 wskazując, że **motywy rozstrzygnięcia muszą być tak ujęte, aby strona zainteresowana mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy jej wydaniu.**

WSA we Wrocławiu (IV SA/Wr 268/11) wskazał, że prawidłowo zredagowane, pod względem merytorycznym i prawnym, uzasadnienie decyzji administracyjnej ma podstawowe znaczenie dla stosowania zasady przekonywania, wyrażonej w art. 11 k.p.a., a realizowanej na podstawie art. 107 § 3 k.p.a. Mocą przywołanej zasady organ jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. **Uzasadnienie decyzji winno być elementem decydującym o przekonaniu strony, co do trafności rozstrzygnięcia. Zasada przekonywania nie zostanie zaś zrealizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia, nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy lub nie przedstawi w sposób wyczerpujący wykładni stosowanych przepisów prawa.**

Również WSA w Lublinie w sprawie III SA/Lu 769/11 stwierdził, że obowiązek organu administracji publicznej zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego jest niezależny od tego, czy materiał dowodowy potwierdza stanowisko strony, czy też je podważa. Obciąża on zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoławczy, ponownie rozpatrujący sprawę. **Wyczerpujące rozpatrzenie materiału dowodowego polega zaś na takim ustosunkowaniu się do każdego ze zgromadzonych w sprawie dowodów, z uwzględnieniem wzajemnych powiązań między nimi, aby uzyskać jednoznaczność ustaleń faktycznych i prawnych. Ocena materiału dowodowego**

następuje natomiast zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, określoną w art. 80 k.p.a. Brak w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji należytego rozważenia przez organ w sposób kompleksowy wszystkich dowodów, stanowi o naruszeniu art. 107 § 3 k.p.a. w zakresie uzasadnienia faktycznego decyzji.

WSA w Krakowie w sprawie II SA/Kr 1610/11 obowiązkiem organu rozstrzygającego sprawę - w ramach motywowania podjętej decyzji - jest ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów podnoszonych przez stronę w trakcie toczącego się postępowania, odzwierciedlenie tego winno znaleźć się w uzasadnieniu decyzji.

NSA w sprawie I OSK 2006/10 wskazał, że decyzje wydawane w ramach uznania administracyjnego, a taką jest decyzja o skreśleniu z listy studentów na podstawie art. 190 ust. 2 pkt 2 p.sz.w., jest poddana szczególnym rygorom w zakresie uzasadnienia, które powinno zawierać wszechstronną analizę zgromadzonego materiału dowodowego i wyczerpująco uargumentowane stanowisko organu. Z uzasadnienia decyzji uznaniowej powinno wynikać, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. **Niedopuszczalne jest uchylanie się od oceny zarzutów podnoszonych przez stronę, natomiast organ w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego dla strony powinien wykazać, że nie mógł inaczej orzec z uwagi na konkretne okoliczności prawne lub faktyczne.**

Odwołując się do powyższych orzeczeń należy stwierdzić, że OSD wprawdzie zebrał materiał dowodowy ale go nie rozpatrzył. Nie dokonał analizy poszczególnych okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia w kontekście całego materiału dowodowego. Nie wyselekcjonował istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności i nie wskazał dowodów je potwierdzających lub im przeczących, nie wskazał następnie, jakim dowodom daje wiarę, a jakim jej odmawia.

Według art. 77 § 1 K.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Przepis art. 80 stanowi natomiast, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

NSA w wyroku z dnia 28 marca 2012 r. I OSK 563/11 wskazał, że **jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym czy nie w pełni rozpatrzonym.** Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego, zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści.

W sprawie II GSK 118/12 NSA wskazał, że z zasady wyrażonej w art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. wynika, że **organ ma obowiązek rozpatrzyć wszystkie dowody zgromadzone lub odzwierciedlone w aktach sprawy oraz powinien je rozpatrzyć w ich wzajemnej łączności.** Organ nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu przeprowadzonego ani też uwzględnić dowodu, którego nie ma w aktach sprawy.

Podobnie wskazał NSA w sprawie I OSK 135/11 stwierdzając, że **jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne mogące znaleźć wprawdzie potwierdzenie w materiale**

dowodowym, ale niekompletnym czy nie w pełni rozpatrzonym.

Powyższe wskazuje, że OSD nie dokonał wszechstronnej i całościowej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego. Naruszył przez to art. 77, 80 i 107 § 3 K.p.a.

Według art. 138 § 1 i 2 K.p.a. Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Przepis art. 138 § 2 pozwala organowi odwoławczemu na wydanie decyzji kasacyjnej, jeżeli decyzja organu I instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Niewątpliwie, co wskazałem powyżej, decyzja OSD została wydana z naruszeniem przepisów art. 77, 80 i 107 § 3 K.p.a. dotyczących wszechstronnej i całościowej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego. Konieczny do wyjaśniania zakres sprawy dotyczy właśnie dokonania oceny dowodów czyli rozpatrzenia materiału dowodowego.

Organ odwoławczy nie może po raz pierwszy rozpatrzyć zebranych dowodów, ponieważ strona zostałaby pozbawiona jednej instancji rozpoznawania sprawy w tym zakresie. W prawdzie sprawa przeszłaby formalnie przez dwie instancje, ale materialna ocena dowodów dokonałaby się jedynie w II instancji. Stanowiłoby to naruszenie art. 15 K.p.a.

W wyroku WSA z dnia 3 lutego 2012 r. (I SA/Wa 1411/11) Sąd wskazał, że **idea zasady dwuinstancyjności sprowadza się do obowiązku dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy zarówno w zakresie ustalenia stanu faktycznego, wskazania dowodów, oceny tych dowodów oraz rozważań prawnych, które mają w tej sprawie zastosowanie.**

Podobnie wskazał NSA w sprawach I OSK 2086/10 i II OSK 672/10 stwierdzając, że

- 1) postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, a zatem **organ odwoławczy i postępowanie, które przed nim się toczy, nie może zastępować postępowania przed organem pierwszej instancji.** Postępowanie odwoławcze jest postępowaniem weryfikującym rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji i ewentualnie w niezbędnym zakresie uzupełniającym materiał dowodowy zgromadzony przed organem niższej instancji. Nie może więc ono wchodzić w rolę postępowania administracyjnego ogólnego załatwiającego sprawę strony, ponieważ naruszałby to prawo strony do rzetelnej kontroli rozstrzygnięć organów niższego rzędu,
- 2) właściwe zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania wymaga nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez stosowne organy, ale **konieczne jest aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego, tak by dwukrotnie oceniono dowody, przeanalizowano**

wszystkie argumenty.

Powyższe orzeczenie jasno wskazuje, że zachowanie zasady dwuinstancyjności oznacza wnikliwie i zgodne z przepisami rozpatrzenie jej w każdej instancji.

W związku z powyższym KSD PIIB na podstawie art. 138 § 2 uchyla zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Rozpatrując sprawę ponownie OSD winien wszechstronnie ocenić zebrany w sprawie materiał dowodowy oraz skonstruować uzasadnienie decyzji zgodnie z wymogami art. 107 § 3 K.p.a. W aktach sprawy znajdują się dokumenty urzędowe, które korzystają z domniemania prawdziwości (decyzje PINB, protokoły kontroli).

POUCZENIE

Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia decyzji może ją zaskarżyć za pośrednictwem Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, ul. Mazowiecka 6/8, 00-048 Warszawa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ul. Jasna 2/4, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Członkowie składu orzekającego:

Andrzej Tabor – Przewodniczący

Roman Lulis – Sprawozdawca

Józef Pączek

Mieczysław Domińczak

Ryszard Feliks Kruszewski



Otrzymują:

1. Pan
2. OROZ Lubuskiej OIIB
3. OSD Lubuskiej OIIB
4. KSD a/a.

POSTANOWIENIE/ORZECZENIE/DECYZJA Nr 3/13
z dnia 31.01.13r. jest prawomocne(a) od dnia 09.03.13r.