



Warszawa, dnia 19 lutego 2013 r.

SD/1392/13  
L.dz. SD-0064-0001(3)/13  
Sygn. akt KSD/01/13

## Decyzja Nr 5/13

### 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 19 lutego 2013r. odwołania Pana \_\_\_\_\_ z dnia 20 grudnia 2012 r. od decyzji Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Podkarpackiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa nr 20/12 z dnia 6 listopada 2012 r., Krajowy Sąd Dyscyplinarny Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa

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

### UZASADNIENIE

Pan \_\_\_\_\_ posiada uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

Decyzja z dnia 8 stycznia 2004 r. uprawnia do:

- 1) kierowania robotami budowlanymi,
- 2) kierowania wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzoru i kontroli technicznej wytwarzania tych elementów,
- 3) wykonywania nadzoru inwestorskiego,
- 4) sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych, bez ograniczeń.

Decyzja uprawnia także do kierowania robotami budowlanymi przy wykonywaniu:

- 1) dróg wewnętrznych,
- 2) dróg dojazdowych, lokalnych, zbiorczych w rozumieniu w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie,
- 3) dróg nie przeznaczonych do ruchu naziemnego i postoju statków powietrznych na terenie lotnisk,



Pismem z dnia 20 grudnia 2012 r. Pan [imię] wniósł odwołanie od wydanej decyzji. Wskazał, że pełnił obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji budynków nr [numer], [numer] i [numer]. Kolejność realizacji budynków i stan zaawansowania robót odbywał się zgodnie z ich numeracją, dlatego w budynku nr [numer] był niski stan zaawansowania robót a co za tym idzie nieliczne wpisy w dzienniku budowy.

Wskazał, że zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia za właściwe prowadzenie dziennika budowy, jego stan oraz właściwe przechowywanie na terenie budowy odpowiedzialny jest kierownik budowy.

Stwierdził dalej, że ze sporządzonej ekspertyzy technicznej wynika, że fundamenty budynku są w zadawalającym stopniu zgodne z projektem, ściany piwnic (grubość, układ zbrojenia, średnica prętów i rozstaw, lokalizacja zbrojenia) położenie ścian, układ zbrojenia są zgodne z projektem. Stwierdził, że dokonał wpisu w dzienniku budowy w dniu 3 stycznia 2012 r. W okresie późniejszym dokonywał wpisów w dziennikach budów innych budynków na bieżąco. Nie zgodził się z zarzutem, że brak wpisu pod zgłoszeniem kierownika budowy dotyczącym zbrojenie ław fundamentowych miał jakikolwiek wpływ na katastrofę budowlaną.

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.

Z bardzo lakonicznego uzasadnienia wydanej decyzji wynika, że OSD orzekł karę upomnienia za „rzadkość wpisów w dzienniku budowy w okresie od początku budowy budynku nr [numer] oraz puste miejsca” i za „brak koniecznych kontroli na budowie w okresie od 5 grudnia 2011 r. do 30 marca 2012 r. potwierdzonych wpisami” co miało świadczyć o niedbałym sprawowaniu nadzoru inwestorskiego.

OSD wcześniej wymienił zgromadzone dowody (protokoły kontroli PINB, dziennik budowy, wyjaśnienia Obwinionego, opinia PINB, ekspertyza techniczna zlecona przez PINB) jednak ich nie ocenił.

Przytoczył wyjaśnienia Obwinionego, który stwierdził, że kontrolował budowę przedmiotowego budynku, jednak nie odnotowywał każdego pobytu na budowie w dzienniku budowy oraz że przed rozpoczęciem budowy spotkał się z kierownikiem budowy i przedstawicielem jego firmy i podczas tego spotkania zwrócił uwagę na sposób wykonywania ścian żelbetowych piwnic i zakresu wykonywania szalunków.

OSD nie odniósł się do tych wyjaśnień, nie wskazał, czy daje im wiarę, czy nie i dlaczego. Mimo tych wyjaśnień przyjął, że Obwiniony nie kontrolował budowy w okresie od 5 grudnia 2011 r. do 30 marca 2012 r. Nie rozpatrzył także pozostałych dowodów (protokoły kontroli PINB, dziennik budowy, wyjaśnienia Obwinionego, opinia PINB, ekspertyza techniczna zlecona przez

PINB). Obowiązkiem organu jest bowiem nie tylko zebranie materiału dowodowego ale także jego rozpatrzenie. Nie odniósł się także do pisemnych wyjaśnień Obwinionego z dnia 31 października 2012 r. Nie odniósł się do twierdzeń Obwinionego, że odbiór poszczególnych etapów robót był dokonywany poprzez sporządzanie protokołów. Nie odniósł się do wyjaśnień złożonych na rozprawie w dniu 6 listopada 2012 r. że Obwiniony przebywał na budowie raz lub dwa razy w tygodniu.

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 niektórych twierdzeń, 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 rozpatrzonego 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 rozpatrzeć wszystkie dowody zgromadzone lub odzwierciedlone w aktach sprawy oraz powinien je rozpatrzeć 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 w całości 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 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 wskazują, 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 uchyła 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.

Rozpatrując ponownie sprawę OSD powinien nie tylko właściwie ocenić zebrany materiał dowodowy, ale dokonać właściwej wykładni art. 25 i 26 Prawa budowlanego.

Według art. 25 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy:

- 1) reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej;
- 2) sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów budowlanych wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie;
- 3) sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania;
- 4) potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Natomiast według art. 26 Prawa budowlanego inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo:

- 1) wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, **potwierdzone wpisem do dziennika budowy**, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych i dowodów dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych oraz urządzeń technicznych;
- 2) żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

Przepis art. 25 wymieniając obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego nie mówi nic o dokonywaniu wpisów do dziennika budowy. Oczywiście Inspektor może wykonywać swoje obowiązki dokonując wpisu o odbiorze robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających ale jest to jego uprawnienie a nie obowiązek. Może w inny sposób udokumentować odbiór robót ulegających zakryciu niż poprzez ich wpis do dziennika budowy. Wpis do dziennika budowy pojawia się w art. 26 pkt 1 ale jako uprawnienie a nie obowiązek. Z powyższymi przepisami koresponduje art. 42 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego, który stanowi, że kierownik budowy (robót) jest obowiązany prowadzić dziennik budowy lub rozbiórki. Także art. 22 pkt 2 stanowi, że do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy prowadzenie dokumentacji budowy.

Przepis art. 3 pkt 13 Prawa budowlanego podaje legalną definicję dokumentacji budowy zaliczając do niej pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu - także dziennik montażu.

Inspektor nadzoru może więc dokumentować swoją działalność na budowie nie tylko za pomocą wpisów do dziennika budowy ale także poprzez formy wskazane w art. 3 pkt 13 Prawa budowlanego.

OSD winien także wskazać, jakich zaniedbań dopuścił się Obwiniony, które były bezpośrednią przyczyną zaważenia się ściany. Czy powinien być obecny przy wylewaniu tej ściany. Czy powinien przedsięwziąć wcześniej jakieś czynności, aby do tej katastrofy nie dopuścić.

## Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji.

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:

Roma Rybiańska – Przewodnicząca

Andrzej Tabor – Sprawozdawca

Maria Mleczko-Król

Barbara Twardosz-Michniewska

Jacek Zawadzki



Otrzymują:

- 1.
2. OROZ Podkarpackiej OIIB
3. OSD Podkarpackiej OIIB
4. KSD a/a.

POSTANOWIENIE/ORZECZENIE/DECYZJA Nr. 5/13

z dnia 19.02.13r. jest prawomocne(a) od dnia 28.03.2013r.