



Warszawa, dnia 19 lutego 2013 r.

SD/1993/13
L.dz. SD-0064-0002(3)/13
Sygn. akt KSD/02/13

Decyzja Nr 6/13

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 Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Pomorskiej OIIB z dnia 20 grudnia 2012 r. od decyzji Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa nr 23/12 z dnia 19 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 _____, technik budowlany posiada stwierdzenie przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

Decyzja z dnia 18 grudnia 1989 r. uprawniała do:

1) kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie wszelkich budynków i innych budowli o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych z wyłączeniem linii, węzłów i stacji kolejowych, dróg oraz lotniskowych dróg startowych i manipulacyjnych, mostów, budowli hydrotechnicznych i wodnomelioracyjnych,

2) sporządzania w budownictwie osób fizycznych projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych:

- budynków inwentarskich i gospodarczych, adaptacji projektów typowych i powtarzalnych innych budynków oraz sporządzania planów zagospodarowania działki związanych z realizacją tych budynków,

- budowli nie będących budynkami.

Pismem z dnia 30 kwietnia 2012 r. PINB w Kościerzynie poinformował Pomorską OIIB, że w toku przeprowadzonej wizji na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego z częścią usługową na działce nr obręb w Kościerzynie stwierdził istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego i pozwolenia na budowę.

Odstępstwa dotyczyły:

- zmiany wysokości rzędnej posadowienia parteru o około 1 m. wyżej projektowanej rzędnej 162 m. n.p.m.,
- zmiany wysokości piwnicy z projektowanej wysokości 2,5 m. na 2,2 m.,
- zmiany zewnętrznych wymiarów budynku z powodu zastosowania innej grubości ocieplenia ścian zewnętrznych, co doprowadziło do zmiany odległości od działek sąsiednich.

Kierownikiem budowy był Pan .

Do pisma PINB załączył kopię pozwolenia na budowę, kopię protokołu z przeprowadzonej kontroli sprawdzającej, kopię projektu budowlanego i decyzji o warunkach zabudowy, kopię dziennika budowy oraz kopię wyjaśnień kierownika budowy.

Z protokołu kontroli wynika, że odbyła się ona w dniu 19 kwietnia 2012 r. Kontrolujący stwierdzili:

- różnice w grubości styropianu do ocieplenia ścian o około 10 cm,
- docieplenie wiatrołapu styropianem zamiast 18 cm – 40 cm,
- zmianę wysokości piwnicy z 2,5 m. na 2,2 m.,
- zmianę rzędnej posadowienia parteru o ok. 1 m. wyżej projektowanej,
- zmianę wyjścia na balkon i jego wydłużenie.

W piśmie z dnia 25 kwietnia 2012 r. Pan wyjaśnił, że zmiana rzędnej posadowienia parteru wzięła się z błędnego naniesienia geodety, o czym kierownik budowy nie wiedział. Zmiana wysokości piwnicy nastąpiła poprzez podniesienie posadzki ze względu na wysoki poziom wody, na co była zgoda projektanta. Docieplenie wiatrołapu nie wpłynęło na szerokość budynku, nie została przekroczona linia wytyczona przez geodetę.

W piśmie z dnia 4 czerwca 2012 r. skierowanym do POIIB po raz kolejny wyjaśnił, że podczas odbioru budynku przez PINB w Kościerzynie wyszło na jaw, że budynek jest usytuowany wyżej o ok. 1 m. od projektowanej wysokości, czego wcześniej nie był świadomy. Nie brał pod uwagę faktu, że geodeta wykonał tyczenie budynku niegodnie z założeniami projektu. Po wykonaniu łąw fundamentowych geodeta kolejny raz dokonał tyczenia osi ścian w wykopie.

Po stwierdzeniu występowania wody gruntowej kierownik budowy podjął decyzję o podniesieniu poziomu posadzki o ok. 30 cm powyżej projektowanej. Przez nieuwagę zmiana ta nie została odnotowana w dzienniku budowy.

Grubość ocieplenia ścian zewnętrznych styropianem 12 cm została zmieniona przez inwestora na 15 cm bez wiedzy kierownika budowy. Sprawdzając wymiary najszerszej ściany budynku tzw. oś A, okazało się, że ma ona 12, 93 cm. co było zgodne z projektem. W związku z tym kierownik budowy pominął pozostałe wymiary uznając je za nieistotne.

Pan wyjaśnił, że nie miał złego zamiaru, a powstałe odstępstwa od zatwierdzonego projektu były splotem różnych sytuacji przez niego nie zawinionych.

Wniósł o przesłuchanie w charakterze świadków inwestora i pracownika wykonawcy.

W dniu 18 czerwca 2012 r. OROZ przesłuchał w charakterze strony Pana

Kierownik budowy zeznał, że nie sprawdzał wysokości rzędnych posadowienia parteru. Przebywał na budowie raz na dwa tygodnie a czasami częściej. Zmianę wysokości piwnicy uznał za nieistotną. W sprawie zmiany grubości docieplenia ścian wyjaśnił, że stanął przed faktem dokonanym i uznał, że będzie to korzystniejsze dla budynku. W toku realizacji robót nie widział potrzeby wstrzymania tych prac.

Pismem z dnia 23 lipca 2012 r. OROZ wniósł o ukaranie w trybie odpowiedzialności zawodowej Pana _____ zarzucając mu naruszenie art. 95 pkt 4 Prawa budowlanego.

W uzasadnieniu wskazał, że kierownik budowy nie wstrzymał robót budowlanych w sytuacji, gdy doszło do niezgodności ich realizacji z projektem budowlanym. OROZ nie podzielił stanowiska PINB, że zmiana wysokości rzędnej parteru jest zaniedbaniem kierownika budowy, ponieważ tyczenie osi ścian wykonywała profesjonalna firma geodezyjna.

Decyzją nr 23/12 z dnia 19 listopada 2012 r. OSD POIIB umorzył postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana _____

W uzasadnieniu wydanej decyzji OSD wskazał, że po analizie materiału brak jest podstaw do zakwalifikowania zarzucanych czynów jako zaniedbań skutkujących odpowiedzialnością zawodową w budownictwie. Wskazał, że nie nastąpiła zmiana posadowienia rzędnej parteru. Natomiast zmiana wysokości piwnicy nie stanowi zmiany istotnej w rozumieniu art. 36a Prawa budowlanego. Zmianę grubości ocieplenia ścian styropianem OSD uznał za pozytywną ze względu na wpływ na izolację termiczną budynku. Zarzucana zmiana odległości od działek sąsiednich mieści się w tolerancji geodezyjnego pomiaru usytuowania budynku.

Pismem z dnia 20 grudnia 2012 r. OROZ POIIB wniósł odwołanie od wydanej decyzji. Wskazał, że art. 22 pkt 3 Prawa budowlanego nakłada na kierownika budowy obowiązek zapewnienia geodezyjnego wytyczenia obiektu oraz zorganizowania budowy i kierowania nią w sposób zgodny z projektem i pozwoleniem na budowę oraz przepisami w tym techniczno-budowlanymi. W ocenie OROZ kierownik budowy powinien wstrzymać roboty budowlane w sytuacji, gdy doszło do niezgodności ich realizacji z projektem budowlanym. Według OROZ zmiana wysokości piwnicy wpłynęła na kubaturę budynku i była zmianą istotną w rozumieniu art. 36a Prawa budowlanego. Poza tym o istotności lub nieistotności odstępstwa powinien decydować projektant a nie kierownik budowy. Projektant powinien się także wypowiedzieć się odnośnie zasadności zmiany grubości ocieplenia budynku.

Odnosząc się do wniesionego odwołania 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.

Na wstępie należy wskazać, że w aktach sprawy nie ma dowodu potwierdzającego termin odbioru decyzji OSD przez OROZ. W piśmie przewodnim przekazującym odwołanie wraz z aktami sprawy Przewodnicząca OSD POIIB wskazała, że odwołanie zostało wniesione w terminie.

Odnosząc się do zarzutów odwołania wskazuję, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

OSD POIIB umorzył postępowanie bez przeprowadzania rozprawy. Uznał, że w sprawie nie doszło do istotnych odstępstw, o których mowa w art. 36a Prawa budowlanego. W aktach sprawy znajduje się protokół sporządzony przez pracowników PINB w Kościerzynie, w którym opisano odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego. Poza tym sam kierownik budowy nie zaprzeczył powstaniu odstępstw i wskazał, że wynikały one ze splotu różnych okoliczności, nie zawsze od niego zależnych.

OSD powinien więc wystąpić do PINB o informację, czy w związku z ustaleniami kontroli podjęto dodatkowe czynności. W szczególności, czy zobowiązano inwestora do przedstawienia projektu zamiennego uwzględniającego wskazane w protokole odstępstwa.

OSD powinien także ocenić, czy znajdujący się w aktach sprawy protokół kontroli jest dokumentem urzędowym.

Według art. 76 § 1 i 3 K.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Nie wyłącza się jednak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach.

W wyroku NSA z dnia 29 marca 2011 r. II OSK 553/10, Sąd wskazał, że prawidłowo sporządzony dokument urzędowy korzysta z domniemania prawdziwości (autentyczności) oraz domniemania zgodności z prawdą tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Wobec tego organ nie może, bez przeprowadzenia przeciwdowodu (art. 76 § 3 k.p.a.), nie uznać faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym, gdyż będzie to stanowiło naruszenie prawa procesowego.

Podobna teza została zawarta w wyroku NSA z dnia 25 kwietnia 2008 r. II OSK 341/07, gdzie Sąd stwierdził, że organ administracji publicznej nie może dowolnie odrzucić, bez przeprowadzenia przeciwdowodu, istnienia faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym, bowiem stanowiłoby to naruszenie prawa procesowego.

Natomiast w sprawie VI SA/Wa 1036/04, WSA w Warszawie stwierdził, że dokumenty urzędowe mają istotną moc dowodową i stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Organy administracji są więc zobowiązane uznać za udowodnione to, co wynika z treści dokumentu urzędowego. Z dokumentem urzędowym związane jest domniemanie prawdziwości jego treści. Organ prowadzący postępowanie nie może wobec tego swobodnie oceniać ani kwestionować treści dokumentu urzędowego, nie przeprowadzając dowodu przeciwko prawdziwości zawartych w nim informacji.

Gdyby okazało się, że sporządzony protokół jest dokumentem urzędowym OSD bez przeprowadzenia kontrdowodu nie może zakwestionować poczynionych w nim ustaleń.

OSD nie jest właściwy do oceny czy doszło do istotnych odstępstw, czy też nie. Oceny tej

dokonyuje według własnej właściwości rzeczowej Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego. Tylko ten organ jest władny rozstrzygnąć istotne odstępstwo. Jeżeli więc istnieje w obrocie prawnym prawomocne rozstrzygnięcie w tym zakresie organy samorządu zawodowego powinny je respektować. Dlatego konieczne jest wystąpienie do PINB o dodatkowe informacje w zakresie, czy po dokonaniu kontroli PINB podjął dodatkowe czynności, czy wydał w sprawie stosowne rozstrzygnięcia, czy zobowiązał inwestora do przedstawienia projektu zamiennego. Wyjaśnienie tej okoliczności jest o tyle istotne, że PINB w piśmie z dnia 30 kwietnia 2012 r. powołuje się na art. 36 a Prawa budowlanego.

Według art. 80 K.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Według wyroku WSA w Łodzi z dnia 2 czerwca 2011 r. (II SA/Łd 1523/10) swobodna ocena dowodów, aby nie przerodziła się w dowolną, musi być dokonana, zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny, tj.: po pierwsze - opierać się należy na materiale dowodowym zebranym przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa. Po drugie - ocena powinna być oparta na wszechstronnej ocenie całokształtu materiału dowodowego i po trzecie - organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które mają na podstawie art. 76 § 1 k.p.a. szczególną moc dowodową. Organ może odmówić wiary określonym dowodom, jednakże dopiero po wszechstronnym ich rozpatrzeniu, wyjaśniając przyczyny takiej ich oceny. W końcu, po czwarte - rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych powinno być zgodne z zasadami logiki.

Według wyroku NSA z dnia 8 lipca 1998 r. (IV SA 1429/96) z jednoznacznego brzmienia art. 22 ust. 1, 2 i 3 Prawa budowlanego wynika, iż "protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy (...), prowadzenie dokumentacji budowy oraz zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu (...)" należy do obowiązków kierownika budowy. Również stosownie do treści art. 42 ust. 2 pkt 1 i 2 cyt. ustawy jest on obowiązany prowadzić dziennik budowy i umieścić na budowie tablice informacyjne. Skoro więc skarżący nie dopilnował, aby ww. wymogi zostały spełnione, istniały podstawy do wymierzenia mu w oparciu o art. 96 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego przewidzianej w tym przepisie kary.

Według art. 7 K.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Natomiast według art 77§ 1 K.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

OSD dysponował informacją od PINB, która wskazywała, że na przedmiotowej budowie mogło dojść do istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego. Nie przesądzając czy do takich odstępstw doszło należy wskazać, że OSD winien z urzędu wszelkie wątpliwości w tym zakresie wyjaśnić. OSD nie zebrał w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.

Wydaje się również, że OSD zbyt pochopnie ocenił zmianę wysokości piwnicy jako odstępstwo nieistotne.

Według art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

Natomiast według art. 36a ust. 5 pkt 1 i 2 powyższej ustawy nieistotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy:

- 1) zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu,
- 2) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji.

Słusznie OROZ wskazał, że zmiana wysokości piwnicy powoduje zmianę kubatury budynku. OSD nie wyjaśnił poza tym, czy zmiana grubości ocieplenia ścian miała wpływ projekt zagospodarowania działki.

Należy także wskazać, że według art. 36a ust. 6 projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstąpienia oraz jest obowiązany zamieścić w projekcie budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące odstąpienia, o którym mowa w ust. 5.

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. 7 i 77 K.p.a. dotyczących wszechstronnego zebrania i oceny materiału dowodowego. Konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy dotyczy właśnie braku właściwego zebrania materiału dowodowego.

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 zebrać istotny w sprawie materiał dowodowy oraz właściwie go ocenić.

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

Barbara Twardosz-Michniewska – Sprawozdawca

Maria Mleczko-Król

Andrzej Tabor

Jacek Zawadzki



Otrzymują:

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

POSTANOWIENIE/GRZECZENIE/DECYZJA *Nr. 6/13*

z dnia *19.02.13* jest prawomocne(a) od dnia *29.03.2013r.*