



Warszawa, dnia 16 czerwca 2016 r.

L.dz. SD-0064-0006(3)/16
Sygn. akt KSD/10/16

Decyzja Nr 13/16
Krajowego Sądu Dyscyplinarnego
Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r. poz. 23) w związku z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, oraz inżynierów budownictwa (tekst jednolity – Dz. U. z 2014 r. poz. 1946), po rozpatrzeniu w dniu 16 czerwca 2016r. odwołania Pana _____ z dnia 1 kwietnia 2015 r. od decyzji OSD Lubelskiej OIIB nr 1/2015 z dnia 3 marca 2016 r. Krajowy Sąd Dyscyplinarny Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa:

**uchyla zaskarżoną decyzję
i przekazuje sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.**

UZASADNIENIE

Pan _____ posiada uprawnienia budowlane z dnia 29 marca 1973 r. w specjalności architektonicznej i konstrukcyjno-inżynierskiej uprawniające do kierowania robotami budowlanymi obiektów budowlanych z wyłączeniem obiektów o skomplikowanej konstrukcji.

Pismem z dnia 25 listopada 2015 r. PINB w Opolu Lubelskim wystąpił do OROZ Lubelskiej OIIB o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wobec Pana _____

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że w wyniku przeprowadzonej w dniu 23 września 2015 r. kontroli robót budowlanych polegających na rozbudowie i nadbudowie budynku administracyjnego na działkach nr 87/1 i 88/1 w Zadolu _____ ustalono, że zrealizowane roboty budowlane zostały wykonane w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę.

Kierownikiem budowy na powyższej inwestycji był Pan _____, który w ocenie PINB dopuścił się wykroczenia z art. 93 pkt 6 Prawa budowlanego za co został ukarany mandatem karnym w wysokości 200 zł.

Pismem z dnia 11 stycznia 2016 r. OROZ Lubelskiej OIIB wniósł o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana _____, któremu zarzucił, że pełniąc obowiązki kierownika budowy przy realizacji rozbudowy i nadbudowy budynku administracyjnego zlokalizowanego w Zadolu _____, powiat Opole Lubelskie na działkach nr 87/1, 88/1 i 89/1 wykonywał je niedbale i niezgodnie z obowiązującymi

przepisami (art. 95 pkt 2 i 4 w związku z art. 22 pkt 3 Prawa budowlanego).

W uzasadnieniu wskazano, że do OROZ wpłynęło pismo PINB w Opolu Lubelskim o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie Pana

Z wniosku PINB wynikało, że kierownik budowy wykonywał roboty budowlane w sposób odbiegający od zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę projektu budowlanego. Realizację robót budowlanych niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym potwierdza protokół kontroli budowy nr 37/15 z dnia 23 września 2015 r. przeprowadzonej przez PINB w Opolu Lubelskim. W toku kontroli wystawiono także mandat karny dla kierownika budowy na podstawie art. 93 pkt 6 Prawa budowlanego.

W toku postępowania wyjaśniającego Pan przyznał, że wykonywał funkcję kierownika budowy na przedmiotowej inwestycji. Wyjaśnił, że przed rozpoczęciem robót budowlanych związanych z inwestycją inwestor przebudował stacje transformatorowo-nasilupową zmieniając jej lokalizację. Zmiana lokalizacji stacji transformatorowej wymusiła również zmianę lokalizacji obiektu, czyli wykonanie nowej klatki schodowej ze względu na zachowanie bezpiecznej odległości od tej stacji.

Kierownik budowy wyjaśniał, że zmiana lokalizacji klatki schodowej nastąpiła bez jego wiedzy z uwagi na to, że nie przebywał stale na terenie budowy. Wyjaśnienia te nie korespondują jednak z treścią wpisu do dziennika budowy z dnia 8 kwietnia 2015 r., z którego wynika, że już w tym dniu rozpoczęte zostały roboty budowlane – przy budowie nowej klatki schodowej. Oznacza to, że kierownik budowy świadomie rozpoczął budowę klatki schodowej przed uzyskaniem zmiany pozwolenia na budowę.

W ocenie OROZ Pan świadomie naruszył art. 22 pkt 3 Prawa budowlanego, według którego do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu oraz zorganizowania budowy i kierowania budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy.

Decyzją nr 1/2015 z dnia 3 marca 2016 r. OSD Lubelskiej OIIB uznał, że Pan popełnił czyn polegający na wykonywaniu robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od warunków określonych w projekcie budowlanym zatwierdzonym pozwoleniem na budowę i za popełnienie tego czynu wymierzył karę upomnienia.

W uzasadnieniu wskazano, że podczas rozprawy przed OSD Obwiniony potwierdził, że pełnił obowiązki kierownika budowy na przedmiotowej budowie. Oświadczył, że nie miał wpływu na samodzielnie wykonywane roboty przez inwestora. Działając w dobrej wierze poinformował inwestora, że należy uzyskać zmianę pozwolenia na budowę po wykonaniu projektu zamiennego. Stwierdził, że nie popełnił czynu zarzucanego mu we wniosku o ukaranie.

W ocenie OSD zebrany w sprawie materiał dowodowy potwierdza stawiane Obwinionemu zarzuty. Przyjęcie przez kierownika budowy mandatu karnego oznaczało, że przyznał się on do winy i nie kwestionował postępowania PINB w Opolu Lubelskim.

Pismem z dnia 1 kwietnia 2016 r. Pan wniósł odwołanie od wydanej decyzji. Wskazał, że przed rozpoczęciem inwestycji inwestor przebudował istniejącą stację

„trafo”, zmieniając jej lokalizację. Nowa lokalizacja kolidowała z projektem rozbudowy budynku administracyjnego, nie zostały zachowane odległości od projektowanego budynku. Podczas wizji lokalnej na placu budowy inwestor został zobowiązany do wykonania projektu zamiennego i uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę. Po stwierdzeniu przez PINB w Opolu Lubelskim odstąpienia od warunków pozwolenia na budowę inwestor zlecił opracowanie projektu zamiennego celem zalegalizowania powstałych zmian. Decyzją z dnia 2 lutego 2016 r. PINB zatwierdził projekt budowlany zamienny i udzielił pozwolenia na wznowienie robót budowlanych. W ocenie Odwołującego się sprawa ostatecznie została zakończona pozytywnie, w związku z czym nie ma podstaw do karania go w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Postanowieniem nr 1/2016 z dnia 14 kwietnia 2016 r. OSD Lubelskiej OIIB sprostował z urzędu oczywistą omyłkę pisarską wskazując, że wydana decyzja powinna posiadać nr 1/2016 a nie jak wskazano nr 1/2015. Decyzja została bowiem wydana w roku 2016.

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 (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 290),
- 2) Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jednolity – Dz. U. z 2014 r., poz. 1946),
- 3) Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity - Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

W aktach sprawy znajduje się decyzja PINB w Opolu Lubelskim z dnia 2 listopada 2015 r. nakładająca na inwestora () obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych przy rozbudowie i nadbudowie budynku administracyjnego na działkach 87/1 i 88/1 w Zadolu

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że inwestor podczas realizacji robót w sposób istotny odstąpił od ustaleń i warunków określonych w projekcie budowlanym zmieniając lokalizację części rozbudowywanej budynku oraz jej szerokość, długość i kubaturę oraz wykonanie schodów bez pochylni.

Zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym część obiektu stanowiąca jego rozbudowę powinna posiadać wymiary 8,01*3,03 m. Natomiast według dokonanych pomiarów posiada ona wymiary - 7,3*2,75/3,38 m. poza tym przedmiotowa rozbudowa została przesunięta w kierunku południowym. Według projektu powinna być zlokalizowana w odległości 3,47 m od północno-wschodniego narożnika istniejącego budynku, została natomiast zrealizowana w odległości 8,08 m od tego narożnika. Stwierdzono także, że nowo projektowane od strony południowej wejście do budynku wraz ze schodami i pochylnią zostało wykonane ze schodami i bez pochylni od strony zachodniej obiektu.

Powyższe zmiany w stosunku do pierwotnego projektu stanowią w ocenie PINB istotne odstępstwa w rozumieniu art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego.

Z treści wydanej decyzji wynika także, że PINB postanowieniem z dnia

21 października 2015 r. wstrzymał prowadzone roboty budowlane wykonywane w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji Starosty Opolskiego z dnia 9 maja 2014 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę.

Powyższa decyzja stanowi dokument urzędowy, o którym mowa w art. 76 § 1 K.p.a. Dokument ten korzysta z domniemania prawdziwości. Jego prawdziwość w toku postępowania nie została obalona dowodem przeciwnym.

Nie ulega wątpliwości, że Pan _____ pełnił na przedmiotowej budowie funkcję kierownika budowy. Przyznał to w toku postępowania, poza tym w aktach sprawy znajduje się podpisane przez niego oświadczenie o przyjęciu z dniem 23 marca 2015 r. obowiązków kierownika budowy na przedmiotowej inwestycji.

Pan _____ nie zaprzecza, że do określonych odstępstw doszło. Wskazuje, że nie miał na nie wpływu a we wniesionym odwołaniu podnosi, że ostateczne zatwierdzenie projektu zamiennego ostatecznie stanowiło wcześniejsze jego uchybienia jako kierownika budowy.

Kierownik budowy podczas przesłuchania przez OROZ wskazywał, że podczas spotkania na budowie uzgodniono, że inwestor zleci opracowanie zamiennego projektu budowlanego. Podczas nieobecności kierownika na budowie inwestor wykonał klatkę w innym miejscu niż przewidywał projekt nie posiadając projektu zamiennego.

Jednak z wpisów do dziennika budowy wynika, że roboty rozpoczęły się w dniu 2 kwietnia 2015 r. W dniu 8 kwietnia 2015 r. rozpoczęto roboty w części parterowej klatki schodowej. Obu wpisów dokonał kierownik budowy. Wynika z tego, że kierownik budowy wiedział o budowie klatki schodowej w sposób odbiegający od warunków określonych w obowiązującym wówczas zatwierdzonym projekcie budowlanym. Potwierdził to podczas rozprawy przed OSD, stwierdzając, że informował inwestora, że będą problemy w przypadku nie dokonania zmiany w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Według art. 22 pkt 3 i 5 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy:

- zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu oraz zorganizowanie budowy i kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy,
- zawiadomienie inwestora o wpisie do dziennika budowy dotyczącym wstrzymania robót budowlanych z powodu wykonywania ich niezgodnie z projektem.

Obowiązkiem kierownika budowy była realizacja budowy według zatwierzonego projektu budowlanego. W momencie powzięcia wiadomości o wykonywaniu robót budowlanych niezgodnie z projektem kierownik budowy powinien dokonać stosowanego wpisu do dziennika budowy o wstrzymaniu wykonywania tych robót i zawiadomić o tym inwestora. Tymczasem Pan _____ posiadając taką wiedzę nie dokonał wpisu o wstrzymaniu robót, ale potwierdził wpisami w dniach 8 i 20 kwietnia 2015 r. wykonywanie klatki schodowej z odstępstwami od projektu.

Należy więc wskazać, że Pan _____ wykonywał samodzielną funkcję techniczną w budownictwie kierownika budowy w sposób niedbały (art. 95 pkt 4 Prawa budowlanego) dopuszczając do istotnych odstępstw od zatwierzonego projektu budowlanego, czym naruszył podstawowy obowiązek kierownika budowy wskazany w art. 22

pkt 3 Prawa budowlanego (kierowania budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem).

Dla powyższej odpowiedzialności kierownika budowy nie ma żadnego znaczenia fakt, że inwestor ostatecznie uzyskał zatwierdzenie zamiennego projektu budowlanego i że roboty zostały ukończone. Odpowiedzialność kierownika budowy jest odpowiedzialnością obiektywną. Niedopełnienie obowiązków określonych w art. 22 Prawa budowlanego skutkuje odpowiedzialnością zawodową w budownictwie kierownika budowy.

Decyzja OSD z dnia 3 marca 2016 r. została wydana na podstawie art. 95 pkt 2 i 4 Prawa budowlanego.

Według tych przepisów odpowiedzialności zawodowej w budownictwie podlegają osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które:

- 2) zostały ukarane w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie;
- 4) nie spełniają lub spełniają niedbale swoje obowiązki.

Jednak w opisie czynu wskazano, że Pan _____ popełnił czyn polegający na „wykonywaniu robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń warunków określonych w przepisach pozwolenia na budowę, istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu budowlanego, to jest czyn określony w art. 95 pkt 4 Prawa budowlanego i za popełnienie tego czynu na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 1 tej ustawy orzekł karę upomnienia”.

Należy więc wskazać, że pomimo powołania w podstawie prawnej art. 95 pkt 2 Prawa budowlanego, pomimo odnoszenia się do tego przepisu oraz faktu ukarania mandatem karnym w uzasadnieniu decyzji, przepisu tego nie powołano w ścisłej sentencji decyzji a więc w opisie zachowania kierownika budowy, które było powodem nałożenia na niego kary. Nie wskazano także, że ukaranie karą upomnienia miało związek z uprzednim faktem ukarania mandatem karnym w związku z wykonywaniem samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie.

W związku z powyższym należy wskazać, że Pan _____ został ukarany na podstawie art. 95 pkt 4 w związku z art. 22 pkt 3 Prawa budowlanego. Nie można natomiast stwierdzić na podstawie treści zaskarżonej decyzji, że został ukarany na podstawie art. 95 pkt 2 Prawa budowlanego w związku z faktem ukaraniu go mandatem karnym przez organ nadzoru budowlanego.

WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 7 sierpnia 2014 r. (III SA/Gd 500/14) wskazał, że uzasadnienie decyzji nie może zastąpić jej rozstrzygnięcia. Sentencja decyzji zawiera rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, dlatego też z uzasadnienia nie można wywodzić wniosków co do zakresu praw przyznanych stronie lub nałożonych na nią obowiązków. Rozstrzygnięcie decyzji musi być sformułowane w taki sposób, ażeby możliwe było następnie wykonanie decyzji i by nie było wątpliwości, nawet po latach, czego ono dotyczyło. Ma to szczególne znaczenie w decyzjach, których wykonanie może przebiegać z zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej.

Według art. 139 K.p.a. organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Przywołany przepis przewiduje gwarancje procesowe dla strony wnoszącej odwołanie, iż jej sytuacja prawna nie ulegnie pogorszeniu na skutek wniesienia odwołania. Dlatego też KSD rozpatrując sprawę ponownie nie może na etapie postępowania odwoławczego uznać, że Obwiniony odpowiada także z art. 95 pkt 2 Prawa budowlanego w związku z ukaraniem go mandatem karnym. Dodanie kolejnej przesłanki odpowiedzialności zawodowej w budownictwie na tym etapie z pewnością oznaczałoby pogorszenie sytuacji prawnej a więc wydaniem decyzji na niekorzyść strony.

Według art. 138 § 2 K.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję 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.

Jak wskazano powyżej w podstawie prawnej decyzji oraz w uzasadnieniu wskazano na przepis art. 95 pkt 2. Poza tym w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji odniesiono się do faktu ukarania Pana _____ mandatem karnym. Jednak w ścisłej sentencji nie wskazano na fakt ukarania mandatem karnym. Można więc powiedzieć, że zachodzi niespójność, a nawet sprzeczność pomiędzy sentencją decyzji a jej podstawą prawną oraz uzasadnieniem. W istocie więc nie wiadomo za jakie czyny Pan _____ został ukarany kara upomnienia.

W wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 9 kwietnia 2015 r. (II SA/Bd 82/15) Sąd wskazał, że uzasadnienie decyzji powinno być skonstruowane w sposób umożliwiający realizację zasady ogólnej przekonywania (art. 11 k.p.a.), a także objaśniać tok myślenia prowadzący do zastosowania konkretnego przepisu prawnego w sprawie. Motywy decyzji muszą być tak ujęte, aby strona zainteresowana mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy wydaniu decyzji.

WSA w Gdańsku w sprawie III SA/Gd 500/14 wskazał, że uzasadnienie decyzji nie może zastąpić jej rozstrzygnięcia. Sentencja decyzji zawiera rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, dlatego też z uzasadnienia nie można wywodzić wniosków co do zakresu praw przyznanych stronie lub nałożonych na nią obowiązków. Rozstrzygnięcie decyzji musi być sformułowane w taki sposób, ażeby możliwe było następnie wykonanie decyzji i by nie było wątpliwości, nawet po latach, czego ono dotyczyło. Ma to szczególne znaczenie w decyzjach, których wykonanie może przebiegać z zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej.

Natomiast w wyroku NSA z dnia 4 marca 2014 r. (II GSK 2075/12) Sąd stwierdził, że uzasadnienie decyzji administracyjnej ma objaśnić stronie tok rozumowania organu prowadzący do zastosowania przepisu w sprawie w określonym stanie faktycznym. Konsekwencją tego rozumowania jest bowiem wydanie przez organ rozstrzygnięcia odpowiadającego normie prawnej zawartej w danym przepisie ustawy. Konkretyzacja prawa dokonuje się więc w rozstrzygnięciu decyzji administracyjnej, a uzasadnienie decyzji służy wskazaniu stronie motywów, jakimi kierował się organ przy załatwieniu jej sprawy administracyjnej.

Przywołane orzeczenia wskazują na konieczność zapewnienia kompatybilności pomiędzy rozstrzygnięciem a uzasadnieniem decyzji. Treść rozstrzygnięcia powinna wypływać z podstawy prawnej wydanej decyzji, natomiast uzasadnienie powinno wyjaśniać

motywy rozstrzygnięcia.

Konieczność precyzyjnego wskazania za jakie czyny odpowiada Pan stanowi właśnie konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy, który ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (art. 138 § 2 K.p.a.). KSD PIIB z uwagi na brzmienie art. 139 K.p.a. nie może doprecyzować tego faktu na etapie postępowania odwoławczego pozbawiając strony prawa do rozpatrzenia sprawy przez dwie instancje.

W związku z powyższym KSD PIIB na podstawie art. 138 § 2 K.p.a. uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

OSD powinien usunąć rozbieżności pomiędzy brzmieniem sentencji decyzji a jej podstawą prawną i uzasadnieniem. Należy wskazać precyzyjnie za jakie czyny lub na podstawie jakich zdarzeń prawnych Pan podlega odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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:

Barbara Twardosz-Michniewska – Przewodnicząca

Danuta Duch-Mackaniec – Sprawozdawca

Roman Lulis

Maria Mleczeko-Król

Krystyna Chocianowicz



Otrzymują:

1. Obwiniony
2. OROZ Lubelskiej OIIB
3. OSD Lubelskiej OIIB
4. KSD a/a.