



Warszawa, dnia 29 stycznia 2016 r.

Decyzja Nr 2/16

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 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) 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 29 stycznia 2016r. odwołania Pana _____ od decyzji Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Świętokrzyskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa nr 8/15 z dnia 10 września 2015 r., Krajowy Sąd Dyscyplinarny Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa:

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

UZASADNIENIE

Pan _____ posiada wydane w dniu 9 sierpnia 1976 r. stwierdzenie przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej obejmującej budynek oraz inne budowle nie wymienione w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej oraz wodno-melioracyjnej.

PINB dla Miasta Kielce pismem z dnia 17 listopada 2014 r. wniósł do OROZ Świętokrzyskiej OIIB o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana _____ który wykonując samodzielną funkcję techniczną w budownictwie wskutek popełnionych rażących błędów i zaniedbań wydatnie przyczynił się do katastrofy budowlanej budynku mieszkalnego przy ul. _____ w Kielcach.

Wskazał dalej, że w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w sprawie przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej budynku mieszkalnego przy ul. _____ w Kielcach, która miała miejsce z dnia 10 listopada 2014 r., ustalono, że Pan _____ pełniąc funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. _____ w Kielcach nie sprawował należytego nadzoru nad wykonywanymi robotami budowlanymi.

Pismem z dnia 7 maja 2015 r. OROZ Świętokrzyskiej OIIB po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wniósł do OSD o ukaranie w trybie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie Pana _____, zarzucając mu, że pełniąc od dnia 16 sierpnia 2014 r. funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami wraz z wewnętrznymi instalacjami wody, kanalizacji sanitarnej, CO, wentylacji, gazu i elektryczną oraz wbudowanym parkingiem na terenie działek nr 86, 87 i 113 w Kielcach przy ul. _____:

- nie spełniał obowiązku reprezentowania inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem, pozwoleniem na budowę i zasadami wiedzy technicznej (art. 95 pkt 4 w związku z art. 25 pkt 1 Prawa budowlanego),

- na skutek rażących błędów spowodował zagrożenie życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia oraz znaczne szkody materialne (art. 95 pkt 3 Prawa budowlanego).

W uzasadnieniu wskazano, że PINB dla Miasta Kielce wniósł o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana _____. Pan _____ w dniu 28 lipca 2014 r. podpisał oświadczenie o podjęciu obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami przy ul. _____ w Kielcach.

W dniu 10 listopada 2014 r. około godz. 14.30 w trakcie wykonywania robót ziemnych nastąpiło zawalenie ściany granicznej parterowego budynku mieszkalnego, znajdującego się na sąsiedniej działce przy ul. _____. Prace w tym dniu prowadzone były bez obecności kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego. Według powołanej przez PINB komisji do ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy, przyczynami katastrofy budowlanej były:

- brak właściwego kierownictwa i należytego nadzoru nad wykonywanymi robotami budowlanymi w dniu katastrofy z uwagi na nieobecność kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego,

- brak zabezpieczenia wykonanego podbicia fundamentów pod ścianą graniczną budynku mieszkalnego przy ul. _____ zgodnego z dokumentacją projektową,

- wykonywanie robót budowlanych niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej oraz z naruszeniem przepisów BHP.

Dodatkowym zjawiskiem wpływającym niekorzystnie na bezpieczeństwo robót były ciągłe opady atmosferyczne w dniach 8 i 9 listopada 2014 r., powodujące nasiąknięcie gruntu i rozluźnienie jego struktury, w szczególności nasypów wtórnych po podbiciu fundamentów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie budynku, który uległ katastrofie.

W toku postępowania Pan _____ wyjaśniał, że wykonanie podziemnej kondygnacji w sąsiedztwie istniejącego budynku wymagało podbicia jego fundamentów, na co wykonano dokumentację. Po rozpoczęciu tych robót geodeci założyli repery służące do obserwacji zachowania budynku. Podbijanie fundamentów wykonywano zgodnie z dokumentacją z jedną różnicą, zamiast zapierania wykonanego podbicia za pomocą zastrzałów opartych na płycie fundamentowej, zastosowano jako przyporę od strony budynku istniejący teren. W następnej kolejności miały być wykonane zastrzały. Pan _____

był na budowie w dniu 8 listopada 2014 r., wtedy nie wykonywano wykopów a z budynkiem nic się nie działo.

W ocenie OROZ roboty budowlane polegające na zabezpieczeniu wykopu w miejscu podbijanego budynku sąsiedniego prowadzone były w sposób niezgodny z projektem, w tym projektem wykonawczym – podbicie fundamentów budynków sąsiednich. Projekt ten przewidywał zastosowanie wyrobów stalowych oraz odcinkowe odkrywanie wykopu, czego nie przestrzegano wykonując roboty zabezpieczające w zmienionej kolejności. Odkrycia podbicia fundamentów miały być wykonywane odcinkowo z jednoczesnym montażem konstrukcji podpierającej w trakcie robót ziemnych. Według OROZ nie zastosowano wypór stalowych, nie wykonano zbrojenia warstw podbicia fundamentów i nie zachowano przewidzianej w projekcie kolejności robót tzw. etapowania działek roboczych i ich jednoczesnego zabezpieczenia. W dniu katastrofy doszło do odkrycia podbicia fundamentów na znacznej powierzchni, co było niezgodne z projektem i niedopuszczalne w świetle zasad wiedzy technicznej.

Decyzją nr 8/15 z dnia 10 września 2015 r. OSD Świętokrzyskiej OIIB uznał Pana _____ winnym popełnienia zarzucanych mu we wniosku o ukaranie czynów i za to na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Prawa budowlanego orzekł karę upomnienia.

Mimo, że decyzja dotyczy Pana _____, to OSD w uzasadnieniu odnosi się zarówno do wyjaśnień strony, jak również kierownika budowy Pana _____, w stosunku do którego również prowadzono postępowania zawodowe i wydano decyzję o ukaraniu. W wielu miejscach w decyzji OSD odnosi się do obu Obwinionych.

W uzasadnieniu wskazano na ustalenia OROZ poczynione w toku postępowania wyjaśniającego. Przytoczono wyjaśnienia Pana _____ złożone na rozprawach przed OSD w dniach 17 lipca i 28 sierpnia 2015 r.

W dalszej części uzasadnienia OSD wskazał, że wyjaśnienia Obwinionych pozostają ze sobą w sprzeczności i nie znajdują potwierdzenia w zebranych materiale dowodowym. Pan _____ w dzienniku budowy wpisał, że w dniu 8 listopada 2015 r. kontrolował budowę. Nie zgłosił jednak żadnych uwag w zakresie prowadzonych prac. W pisemnych wyjaśnieniach wskazywał, że podbijanie fundamentów wykonano zgodnie z dokumentacją, z tą różnicą, że zamiast zapierania wykonanego podbicia za pomocą zastrzałów opartych na płycie fundamentowej, zastosowano przyporę ziemną od strony budowy. W następnej kolejności miały być zastosowane zastrzały. Wynika z tego, że zmiany w zakresie podbijania fundamentów zostały wprowadzone dobrowolnie i bez uzgodnień i nie zostały odnotowane w dzienniku budowy. W piśmie pełnomocnika Obwinionych wskazywane są kolejne odstępstwa od projektu podbicia – wykonywanie koparką prac zaprojektowanych do ręcznego wykonania, użycie innego betonu, łączenie odcinków zbrojeniem, które nie było przewidziane w projekcie. Żaden z Obwinionych nie wpisał swoich zastrzeżeń w dzienniku budowy ani nie uzyskał zgody na zmiany od projektanta, czy autora opracowania projektu budowlanego.

OSD przytoczył także zaznania świadków, które potwierdzają wykonywanie robót niezgodnie z projektem „Podbicie fundamentów budynków sąsiednich”.

W ocenie OSD Pan _____ pełniąc funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego zignorował ciężące na nim obowiązki wynikające z art. 25 pkt 1 Prawa budowlanego wpisując w dzienniku budowy, że wszystkie prace wykonywane były zgodnie

z projektem podczas gdy w rzeczywistości było inaczej, czym wypełnił znamiona odpowiedzialności zawodowej w budownictwie określonej w art. 95 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego.

Pismem z dnia 27 października 2015 r. pełnomocnik Pana wniósł odwołanie od wydanej decyzji zarzucając:

- sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zgromadzonego materiału dowodowego polegającą na bezpodstawnym przyjęciu, że działania Obwinionego a w szczególności odstąpienia od projektu podbicia fundamentów pozostawały w jakimkolwiek związku przyczynowym z zaistniałą katastrofą budowlaną, a tym samym by Obwiniony spowodował zagrożenie życia i zdrowia ludzi oraz bezpieczeństwa mienia,
- naruszenie prawa Obwinionego do obrony poprzez bezpodstawne oddalenie wniosku dowodowego z zakresu opinii biegłego i bezpodstawne przyjęcie, że wniosek ten zmierza do przedłużenia postępowania i nie dotyczy przedmiotu postępowania, podczas gdy miał on na celu wykazanie, że pomimo sprzeczności sposobu wykonania podbicia fundamentów z dokumentacją projektową podbicie to zostało wykonane zgodnie ze sztuką budowlaną, zaś wyłączną przyczyną katastrofy było usunięcie przez operatora koparki – całe przypory ziemnej zabezpieczającej ścianą podbicia, bez zgody i wiedzy obwinionych jedynie w wykonaniu polecenia kierownika robót ze strony podwykonawcy – posiadającego uprawnienia budowlane
- bezpodstawne oparcie się na zeznaniach składanych przed OSD, mimo ich sprzeczności z pozostałym materiałem dowodowym oraz mimo ich sprzeczności z zeznaniami składanymi przed organami ścigania.

W związku z powyższym pełnomocnik Obwinionego wniósł o jego uniewinnienie, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Przewodniczący KSD PIIB wezwał Pana do uzupełnienia braków formalnych wniesionego odwołania od decyzji OSD Świętokrzyskiej OIIB nr 8/15 z dnia 10 września 2015 r. poprzez nadesłanie umocowania dla pełnomocnika do reprezentowania w postępowaniu odwoławczym przed KSD PIIB.

Stosowne umocowanie dla pełnomocnika do reprezentowania przed KSD PIIB zostało przesłane za pismem z dnia 11 grudnia 2015 r.

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 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.),
- 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 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).

Pismami z dnia 17 listopada 2014 r. PINB dla Miasta Kielce wniósł do OROZ Świętokrzyskiej OIIB dwa odrębne wnioski o wszczęcie postępowania zawodowego w budownictwie w stosunku do Panów i

Jednym wnioskiem z dnia 7 maja 2015 r. OROZ wniósł o ukaranie w trybie odpowiedzialności zawodowej Pana i formułując odrębne zarzuty w stosunku do każdego z nich.

Odrębnymi zawiadomieniami skierowanymi do obu Obwinianych OSD poinformował o wszczęciu postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana oraz Pana wzywając jednocześnie do nadesłania szczegółowej relacji dotyczącej przedmiotowej sprawy i ewentualnych dowodów.

Następnie wezwaniami z dnia 14 maja 2015 r. OSD wezwał Panów i na jedną rozprawę wyznaczoną na dzień 11 czerwca 2015 r. na godzinę 14.00. W związku z przesunięciem terminu rozprawy takie same wezwania wystosowano pismami z dnia 11 czerwca 2015 r. wyznaczając jej termin na dzień 17 lipca 2015 r. na godzinę 13.00.

Pismem z dnia 26 maja 2015 r. pełnomocnik obu Obwinianych złożył odpowiedź na wniosek o ukaranie załączając wspólnie udzielone pełnomocnictwo do reprezentowania przed OSD Świętokrzyskiej OIIB.

W dniach 17 lipca i 28 sierpnia 2015 r. przed OSD Świętokrzyskiej OIIB odbyła się rozprawa w sprawie odpowiedzialności zawodowej Pana i Pana

Następnie w dniu 10 września 2015 r. OSD wydał decyzję nr 8/15 w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie Pana oraz decyzję nr 9/15 w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie Pana

Przedstawiona sekwencja zdarzeń wskazuje na to, że najpierw OROZ a następnie OSD połączyły do jednego postępowania dwie odrębne sprawy administracyjne dotyczące odpowiedzialności zawodowej Pana oraz Pana

W skierowanych do stron zawiadomieniach i wezwaniach wskazywano, że toczy się jedno postępowanie w sprawie ich odpowiedzialności zawodowej. Przeprowadzono także w stosunku do nich jedną rozprawę.

Postępowanie zawodowe w budownictwie procesowo prowadzone jest na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jedynym przepisem w K.p.a. regulującym kwestię łączenia postępowań jest art. 62.

Według tego przepisu „w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony”.

Dyspozycja powyższego przepisu definiuje tzw. współuczestnictwo formalne, które należy odróżnić od współuczestnictwa materialnego.

W wyroku z dnia 17 lipca 2008 r. (II SA/Rz 164/08) WSA w Rzeszowie wskazał, że przepis art. 62 k.p.a. definiuje współuczestnictwo formalne, co należy odnosić do wielości spraw administracyjnych łącznie prowadzonych w jednym postępowaniu. Z prawnego punktu widzenia skutkiem współuczestnictwa formalnego jest to techniczne (procesowe) połączenie czynności procesowych. W takim postępowaniu podejmuje się tyle decyzji ile spraw połączyło się w jednym postępowaniu. Każda ze stron będzie adresatem decyzji w tej sprawie, a tylko czynności postępowania poprzedzające wydanie tych decyzji są wspólne. Każda ze stron ma prawo do wniesienia odwołania od takiej decyzji rozstrzygającej o jej prawach i obowiązkach.

Podobnie wypowiedział się WSA w Gliwicach w sprawie II SA/Gl 199/08 wyjaśniając, że wielość stron przejawiać się może bądź to jako ich wielość w jednej sprawie administracyjnej bądź też jako współuczestnictwo formalne. Wielość stron w jednej sprawie administracyjnej występuje wówczas gdy w postępowaniu rozstrzygana jest sprawa, tożsama pod względem przedmiotowym, której rozstrzygnięcie kształtuje jednocześnie sytuację wielu podmiotów, a ukształtowanie sytuacji jednego podmiotu wpływa na sytuację prawną innego podmiotu. Inną kwestię stanowi współuczestnictwo formalne polegające na wielości spraw administracyjnych formalnie łącznie prowadzonych w jednym postępowaniu, zakończonym jednak odrębnymi decyzjami.

Natomiast w wyroku WSA we Wrocławiu (II SA/Wr 432/08) wskazano, że istotą postępowania administracyjnego jest to, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej (art. 1 pkt 1, art. 61, art. 66 § 1, art. 104 k.p.a.). Obowiązuje tutaj zasada "jedna sprawa - jedna decyzja". Z niejasnego przepisu art. 62 k.p.a. wynika w każdym razie, że odstępstwa od tej zasady wymagają istnienia łącznika między różnymi sprawami, w postaci wspólnego stanu faktycznego i tożsamej podstawy prawnej.

Pogłębiona analiza i różnice pomiędzy powyższymi rodzajami współuczestnictwa zostało wykazane w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2007 r. (I SA/Wa 692/07). Sąd wyjaśnił, że w postępowaniu administracyjnym możemy mieć m.in. do czynienia z tożsamością przedmiotu postępowania administracyjnego prowadzonego z udziałem wielu stron lub wielością spraw administracyjnych formalnie połączonych w celu prowadzenia w jednym postępowaniu. Wystąpienie pierwszej sytuacji ma ten skutek, że obowiązki stron takiego postępowania należy ustalać w jednym orzeczeniu, każde bowiem rozstrzygnięcie organu administracyjnego wpływa na sytuację prawną tych stron, a wniesienie odwołania przez jedną stronę czyni decyzję organu I instancji rozstrzygnięciem nieostatecznym również dla pozostałych stron. Natomiast w drugim przypadku dopuszczalność rozpatrzenia kilku spraw administracyjnych w jednym postępowaniu jest uzależniona od wystąpienia łącznie przesłanek określonych w art. 62 k.p.a. W takim postępowaniu każda ze stron będzie adresatem decyzji w swojej sprawie, a tylko czynności postępowania poprzedzające wydanie rozstrzygnięcia będą wspólne. Każdej ze stron będzie wówczas przysługiwało prawo wniesienia odwołania od takiej decyzji, w zakresie rozstrzygającej o jej prawach lub obowiązkach. Jednak należy podkreślić, że - co do zasady - postępowanie, w którym łącznie jest rozpatrywanych kilka spraw administracyjnych, powinno kończyć się wydaniem w każdej z nich odrębnych decyzji administracyjnych.

Z przytoczonego orzecznictwa wynika, że połączenie spraw do wspólnego rozpoznania w trybie art. 62 K.p.a. jest połączeniem technicznym, formalnym, mającym na

celu przyspieszenie i uproszczenie rozpoznania spraw, które powinno się zakończyć wydaniem tytu rozstrzygnięć, ile spraw zostało połączonych.

W orzecznictwie podkreśla się także, że zastosowanie art. 62 K.p.a. nie jest dobrowolne i musi wynikać ze spełnienia wskazanych w nim przesłanek.

W wyroku NSA z dnia 5 lipca 1999 r. (IV SA 1632/96) wskazano, że dopuszczalne jest stosownie do przepisu art. 62 k.p.a. rozpatrzenie kilku spraw administracyjnych w jednym postępowaniu, ale aby mogło to nastąpić, to musiałyby zaistnieć następujące przesłanki: identyczność stanu faktycznego, identyczność podstawy prawnej oraz właściwość jednego organu administracji państwowej.

Podobne stanowisko zawarto w wyroku NSA z dnia 24 listopada 2005 r. (II OSK 257/05) stwierdzając, że o dopuszczalności rozpatrzenia kilku spraw administracyjnych w jednym postępowaniu może zadecydować wystąpienie łącznie trzech wyraźnie określonych w nim przesłanek.

Przykładając powyższe rozważania do rozpatrywanej sprawy należy wskazać, że brak było podstaw do połączenia przez OSD w trybie art. 62 K.p.a. rozpatrywanych spraw odpowiedzialności zawodowej Panów i Nie zachodzi tu bowiem identyczność podstawy prawnej oraz nie w pełnym zakresie identyczność stanu faktycznego.

Z racji pełnionych funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego na Obwinionych ciążyły odmienne obowiązki wynikające z różnych przepisów prawa budowlanego. Podstawa prawna odpowiedzialności kierownika budowy (art. 22 pkt 3 Prawa budowlanego) była inna od podstawy prawnej odpowiedzialności inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25 pkt 1 Prawa budowlanego). Nie można więc było połączyć do wspólnego rozpoznania tych spraw, ponieważ materialne przepisy prawa budowlanego stanowiące podstawę odpowiedzialności tych osób, a jednocześnie podstawę prawną toczących się postępowań nie były takie same ale różne. Jeżeli chodzi o stan faktyczny sprawy, to jego ustalenie w zakresie wystąpienia samej katastrofy budowlanej musi być identyczny w stosunku do obu Obwinionych. Jednak należy pamiętać, że elementem stanu faktycznego sprawy są także działania lub zaniechania samych Obwinionych. Te natomiast były różne. Nie można więc powiedzieć że stan faktyczny obu spraw był identyczny.

Pomimo błędnego połączenia obu spraw do wspólnego rozpoznania wydano jednak odrębne w stosunku do każdego z Obwinionych decyzje. Takie zakończenie prowadzonego wcześniej postępowania mogłoby sanować popełnione wcześniej uchybienia.

Jednak do sanacji takiej nie doszło z uwagi na tożsamą treść obu wydanych decyzji, a co za tym idzie ich sprzeczność z art. 107 § 3 K.p.a.

Poza zawartą na pierwszej stronie obu decyzji sentencją, gdzie sformułowano w stosunku do każdego z Obwinionych odmienne zarzuty, poza pierwszym akapitem na stronie 6 gdzie wskazano na posiadane przez Obwinionych uprawnienia budowlane i złożenie przez nich oświadczeń o podjęciu swoich obowiązków, poza przedostatnim akapitem na stronie 10 gdzie przytoczono odpowiednio art. 25 pkt 1 i 22 pkt 3 Prawa budowlanego a także poza akapitem na ostatniej stronie gdzie wskazuje się jakie zachowania Obwinionych wpłynęły na wymiar kary, treść obu decyzji jest identyczna.

Obie decyzje zawierają takie samo uzasadnienie, przy czym jest ono skonstruowane właśnie jako ogólne uzasadnienie pasujące do obu spraw jednocześnie. Na stronie 3 decyzji odnosząc się do przeprowadzonej rozprawy OSD wskazuje: „zarówno Pan [imię] jak i Pan [imię] wyjaśnili, że zarzuty zrozumieli i nie przyznali się do ich popełnienia”. Następnie w decyzji dotyczącej Pana [imię] (8/15) zreferowano jego stanowisko wyrażone na rozprawie a w dalszej kolejności wskazano na stanowisko Pana [imię] które nie odnosiło się jednak do odpowiedzialności zawodowej Pana [imię] ale było wyrażone we własnej sprawie, prezentowało własną (kierownika budowy) linię obrony.

Na stronie 7 decyzji OSD wskazuje: „Sąd odmówił wiary wyjaśnieniom zarówno pisemnym jak i ustnym Obwinionych w zakresie zgodności budowy z projektem”. Na stronie 8 wskazuje natomiast: „zauważyć należy również, że Obwinieni wspólnie twierdzą, że w dniu 7 listopada nie były wykonywane roboty ziemne (...)”.

Przytoczone fragmenty wskazują, że uzasadnienie decyzji odnosi się do obu Obwinionych, traktuje ich sprawy jako połączone. W istocie mogłaby zostać wydana jedna decyzja w stosunku do obu Obwinionych z powyższym uzasadnieniem.

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.

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

Decyzja w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie Pana [imię] powyższych wymogów nie spełnia. Skutkiem połączenia spraw do wspólnego rozpoznania było wydanie decyzji z ogólnym uzasadnieniem pasującym do obu rozpatrywanych spraw. OSD nie dokonał oceny przeprowadzonych i opisanych dowodów (przede wszystkim z przesłuchania świadków) wyłącznie w stosunku do Pana [imię]. Nie wskazał jakie zarzucane przez OROZ czyny znalazły potwierdzenie w zebranych materiale dowodowym a jakie nie i dlaczego. Poza przytoczeniem treści art. 95 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego nie wskazano jakie działania Obwinionego uznano za rażące błędy lub zaniedbania, w jaki sposób spowodowały one zagrożenie życia lub zdrowia ludzi (jakich konkretnie osób), czy Obwiniony nie spełniał czy też spełniał niedbałe swoje obowiązki. Czy na podstawie jego działań doszło wyłącznie do zagrożenia bezpieczeństwa mienia czy też również środowiska, czy powstałe szkody materialne były znaczne.

Stwierdzenie, że Pan [imię] „zignorował ciężące na nim obowiązki wynikające z art. 25 pkt 1 Prawa budowlanego gdyż wpisywał w dzienniku budowy, iż wszystkie prace wykonywane są zgodnie z projektem podczas gdy w rzeczywistości było inaczej, czym wypełnił znamiona odpowiedzialności zawodowej w budownictwie określonej przepisami art. 95 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego” jest stanowczo niewystarczające.

Reasumując należy wskazać, że organ odwoławczy nie może skontrolować legalności wydanej decyzji, ponieważ OSD nie wskazał, jakie działania lub zaniechania wynikające z niedopełnienia obowiązku określonego w art. 25 pkt 1 Prawa budowlanego przez inspektora nadzoru inwestorskiego i w jaki sposób wypełniają przesłanki odpowiedzialności zawodowej w budownictwie określone w art. 95 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego. OSD nie rozpatrzył istoty sprawy i nie ocenił materiału dowodowego w stosunku do Pana [redacted]. Nie wystarczy samo zebranie materiału dowodowego. Konieczna jest jego wnikliwa ocena.

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 w stosunku do Pana [redacted]. Konieczny do wyjaśniania zakres sprawy dotyczy właśnie ustalenia stanu faktycznego wyłącznie w odniesieniu do jego osoby (a nie dla obu Obwinionych wspólnie) oraz dokonania oceny dowodów czyli rozpatrzenia materiału dowodowego. Na podstawie właściwie ustalonego stanu faktycznego OSD powinien ustalić czy Pan [redacted] popełnił któryś z czynów określonych w art. 95 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego i czy podlega odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Organ odwoławczy nie może po raz pierwszy ustalić stanu faktycznego i rozpatrzyć zebranych dowodów, ponieważ strona zostałaby pozbawiona jednej instancji rozpoznawania sprawy w tym zakresie. Wprawdzie 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 opisanym stanie faktycznym i prawnym rozpoznanie wniesionych w odwołaniu zarzutów jest przedwczesne aż do momentu sporządzenia przez organ I instancji właściwego uzasadnienia faktycznego i prawnego.

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

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:

Andrzej Tabor – Przewodniczący

Zenon Panicz – Sprawozdawca

Krystyna Chocianowicz

Wojciech Hanuszkiewicz

Barbara Twardosz-Michniewska



Otrzymują:

1. Pełnomocnik Obwinionego adwokat
2. OROZ Świętokrzyskiej OIIB
3. OSD Świętokrzyskiej OIIB
4. KSD a/a.

POSTANOWIENIE/ORZECZENIE/DECYZJA ...*2/16*...

z dnia *29.01.16* jest prawomocne(a) od dnia *07.03.16* r.