

W dniu 7 września 2011 roku, w ramach Dolnośląskich Dni Budownictwa 2011, odbyło się kolejne już Forum Inżynierskie zorganizowane przez Dolnośląską Okręgową Izbę Inżynierów Budownictwa. Forum, które tym razem odbyło się w Polanicy Zdroju, poświęcono omówieniu i przedyskutowaniu podstawowych problemów jakie, szczególnie w ostatnim czasie, nurtowały środowisko inżynierskie i wywołały potrzebę szerokiej dyskusji.

Obrady Forum 2011 podzielono programowo na dwa bloki tematyczne, z czego sesja 1 – poświęcona była odpowiedzialności zawodowej i cywilnej inżynierów budownictwa oraz problemom związanym z interpretacją zakresu uprawnień budowlanych, a sesja 2 zagadnieniom współpracy organów administracji architektoniczno – budowlanej, nadzoru budowlanego oraz architektów i inżynierów budownictwa w sprawnym przebiegu procesów budowlanych

Obrady Forum, tradycyjnie już, otworzył **dr hab. inż. Eugeniusz Hotała – Przewodniczący Rady DOIIB**. Witając wszystkich zebranych, wyraził szczególną wdzięczność gościom, którzy przyjęli zaproszenie i biorą udział w obradach Forum. Tematy przewidziane do omówienia i przedyskutowania w ramach obrad, są niezwykle ważne dla bieżącej działalności członków Izby Inżynierów Budownictwa, a zgłoszone wnioski mogą być inspiracją dla Izby i jej organów do jeszcze większego zaangażowania się i poprawiania realizacji statutowych zadań Izby.

Przewodniczący powitał i przedstawił znakomitych gości Forum:

Pawła Ziemskiego – Zastępcę Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego

Barbarę Skultecką – Doln. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego

Agnieszka Znamiec – Naczelnika Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego WINB

Jana Spychałę – Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego

Igora Śmietańskiego – Dyrektora Wydziału Infrastruktury Śląskiego U.W.

Tomasza Radziszewskiego – Zastępcę Śląskiego W.I.N.B.

Jarosława Barańczaka - Dyrektora Wydziału Infrastruktury DUW

Zaproszenie do udziału w obradach przyjęli przedstawiciele władz Dolnośląskiej Okręgowej Izby Architektów przewodniczący Rady Okręgowej Izby Architektów **Zbigniew Maćków**, członek Rady Okręgowej **Jacek Miller** oraz członek Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej DOIA **Jerzy Chmiel**.

Izba Inżynierów Budownictwa to 16 Izb Okręgowych realizujących statutowe zadania w stosunku do swoich członków. Aby te zadania realizować jak najlepiej, dobrze jest dzielić doświadczeniami z innymi Izbami. Tak jak w roku ubiegłym, kiedy to w Forum uczestniczyli przedstawiciele Śląskiej i Podkarpackiej Izby Inżynierów Budownictwa, zaproszenie otrzymali i uczestniczą w obradach – **Franciszek Buszka** Przewodniczący Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, **Zbigniew Detyna** Przewodniczący Podkarpackiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, **Mieczysław Grodzki** Przewodniczący Mazowieckiej, największej w kraju, Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa oraz **Mirosław Boryczko** skarbnik Małopolskiej OIIB, **Stanisław Kaczmarczyk** Przewodniczący Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, **prof. Adam Podhorecki** Przewodniczący Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, **Wiktor Abramek** Przewodniczący Opolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, **Mieczysław Molenki** rzecznik odpowiedzialności zawodowej Opolskiej OIIB, **Marian Płachecki** przewodniczący Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej IIB, **Tadeusz Nawracaj** Przew. Wrocławskiego Oddziału PZITB, mec. **Marek Stalski** z DOIIB i mec. **Krzysztof Zajac** obsługujący w zakresie prawnym Krajową IIB oraz wspomagający w tym względzie również izby okręgowe.

Tradycyjnie w obradach biorą udział kierownicy wydziałów administracji architektoniczno – budowlanej w starostwach powiatowych Dolnego Śląska oraz Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego. W obradach uczestniczą również członkowie DOIIB, głównie delegaci na zjazd okręgowy.

I. SESJA 1

1.1. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAWODOWA I CYWILNA INŻYNIERÓW BUDOWNICTWA

Zgodnie z programem, pierwsza sesja Forum poświęcona została zagadnieniom związanym z odpowiedzialnością zawodową i cywilną inżynierów budownictwa oraz niezwykle ważnym i ciągle wywołującym emocje tematu interpretacji zakresu uprawnień budowlanych. Temat jest ważny zarówno dla członków wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, jak również dla organów administracji publicznej i sądów rozpatrujących skargi z tym tematem związane. Izba realizuje w ten sposób swoje zadanie statutowe – ochrona interesów członków Izby oraz współdziałanie z organami administracji państwowej i samorządowej dla tworzenia warunków do dobrej działalności członków Izby.

1.1.1. Wykład, stanowiący kanwę do późniejszej wymiany poglądów, omawiający **podstawowe kwestie prawne związane z odpowiedzialnością inżynierów – z odpowiedzialnością zawodową i odpowiedzialnością cywilną**, wygłosił **mec. Krzysztof Zajac**.

Generalnie można powiedzieć, że inżynier budownictwa, tak jak każdy obywatel, odpowiada za swoje czyny w postępowaniu cywilnym czy karnym. Dodatkowo z mocy ustawy o samorządach zawodowych i z ustawy Prawo budowlane, inżynier, jako jedyny zawód zaufania publicznego, odpowiada za swoje czyny z odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej.

Zaden zawód zaufania publicznego nie ma tak ostrego zakresu odpowiedzialności z tytułu wykonywania zawodu jak inżynierowie budownictwa. Z tego też tytułu osoby pełniące w Izbie funkcje rzecznika odpowiedzialności zawodowej czy sędziów dyscyplinarnych muszą, w gruncie rzeczy, posiadać dodatkowo pełną wiedzę prawniczą, co potwierdza dziesięcioletni już okres funkcjonowania tych organów izby.

Warto i należy również wspomnieć, że są w tym zakresie przepisy, z których członkowie, jak na razie niewiele lub wręcz wcale, nie korzystają. Odpowiedzialność inżynierska w izbie i poza izbą, to są dwie różne odpowiedzialności. W ramach izby członków winno interesować wyłącznie wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie i organy izby nie mają żadnych podstaw interesowania się tym, co członek Izby robi poza zakresem swoich uprawnień. Izba zreszta bowiem osoby posiadające uprawnienia budowlane i jest zainteresowana tym, aby uprawnienia te były wykonywane w sposób należyty w tym zakresie jakiego dotyczą. Niestety przepisy dotyczące tego tematu nie są wystarczająco precyzyjne i pozwalają na nieuzasadnione rozciąganie zakresu odpowiedzialności.

Poza izbą, każdy inżynier tak jak przedsiębiorca, pracownik czy osoba fizyczna posiada zdolność do czynności prawnych i do funkcjonowania w życiu gospodarczym i życiu prywatnym. Izba jest zobowiązana ustawowo do wspierania i do ochrony praw swoich członków jedynie w takim zakresie w jakim działalność „pozaizbowa” styka się z działalnością wymagającą posiadania uprawnień budowlanych.

Odpowiedzialność dyscyplinarna ma miejsce tylko wtedy, kiedy popełniony przez członka izby czyn nie jest objęty odpowiedzialnością zawodową w budownictwie, albo nie jest oceniany z punktu widzenia odpowiedzialności porządkowej z kodeksu pracy. Tylko wtedy, kiedy czyn wynika z odpowiedzialności kierownika budowy, projektanta, inspektora nadzoru inwestorskiego czy rzeczoznawcy budowlanego izba zajmuje się jego oceną i w pierwszej kolejności w trybie odpowiedzialności zawodowej. Jeśli czyn nie mieści się w przesłankach odpowiedzialności zawodowej, można rozważyć czy nie oceniać tego czynu w trybie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Jeśli inżynier wykonujący funkcje techniczne w budownictwie jest zatrudniony jako pracownik na podstawie umowy o pracę i popełnił czyn w ramach tego stosunku pracy, wtedy pierwszeństwo posiada jego odpowiedzialność przed pracodawcą. Jeśli pracodawca nie posiada kompetencji, aby takiego pracownika ukarać w trybie porządkowym z kodeksu pracy, dopiero wtedy sprawą może się zająć izba samorządu zawodowego. Takie obowiązują zasady prawne. Natomiast zgodnie z art. 95 prawa budowlanego, ukaranie członka izby za czyn wymagający posiadania uprawnień budowlanych, może spowodować dodatkowe ukaranie w trybie karnym, czy np. w postaci mandatu nałożonego przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego lub przez pracodawcę w ramach odpowiedzialności porządkowej. Tutaj załamuje się niejako konstytucyjna zasada nie karania ponownie za ten sam czyn. W wypadku inżynierów budownictwa takie podwójne karanie może mieć miejsce, ponieważ

zasada konstytucyjna dotyczy tylko odpowiedzialności karnej. Odpowiedzialność zawodowa czy dyscyplinarna nie jest odpowiedzialnością karną, i chociaż niekiedy jest bardzo dolegliwa dla inżyniera (np. odebranie uprawnień), nie jest objęta tą konstytucyjną zasadą i może się wiązać z ponownym ukaraniem .

Jeśli chodzi o odpowiedzialność w samorządzie zawodowym, to podstawową trudnością jest ustalenie czy dana czynność, która spowodowała jakąś szkodę jest związana z działalnością wymagającą posiadania uprawnień budowlanych. Jest to zazwyczaj najtrudniejszy moment przy orzekaniu przed organami samorządu zawodowego.

Przykład z ostatnich dni: kierownik budowy odmierając szyby do okien w realizowanym budynku, pomylił się przy pomiarach co spowodowało, że szyb tych nie można było zamontować. Pytanie – czy wykonanie takiego obmiaru wymaga uprawnień budowlanych, czy należy to do ustawowych obowiązków kierownika budowy ? Ubezpieczyciel słusznie orzekł, że do wykonania pomiaru i złożenia zamówienia nie są wymagane żadne uprawnienia budowlane. Niezbędne jest w każdym takim przypadku zbadanie czy dany czyn dla swej ważności wymaga podpisu kierownika budowy, projektanta lub rzeczoznawcy budowlanego, a więc osoby posiadającej uprawnienia budowlane. Jeśli w danej sytuacji dla ważności jakiejś decyzji nie jest wymagany podpis osoby z uprawnieniami, to z całym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż nie będzie on podlegał odpowiedzialności zawodowej w budownictwie czy dyscyplinarnej i nie będzie objęty obowiązkowym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej. W takiej sytuacji najprawdopodobniej będzie potrzebne inne ubezpieczenie np. firmowe od prowadzenia działalności gospodarczej albo ubezpieczenie pracownicze dla danej firmy, jakkolwiek taka sytuacja bardzo rzadko ma miejsce.

Ustawa bardzo ogólnie określa obowiązki w kilkunastu sytuacjach wymagających podjęcia decyzji. Stwierdza m.in. że kierownik budowy kieruje, kierownik budowy odpowiada, kierownik budowy jest odpowiedzialny za prawidłowe wykonanie, natomiast poszczególne czynności wykonują na jego polecenie inne zatrudnione osoby. Na budowach nie wymagających pozwolenia na budowę, nie wymagających tym samym ustanowienia kierownika budowy, wszystkie czynności skutecznie wykonują osoby nie posiadające uprawnień. W ten sposób na dwóch różnych budowach, osoby skutecznie podejmujące na jednej budowie decyzje, podlegają odpowiedzialności zawodowej, a na innej już jej nie podlegają i tym samym nie są w polu zainteresowań organów izby. **Tak więc odpowiedzialność zawodowa i dyscyplinarna zawsze będzie dotyczyła osób, które popełniły jakieś błędy albo zaniebrały wykonanie jakichś obowiązków, które dla swej skuteczności wymagały posiadania uprawnień budowlanych i mogły być wykonane wyłącznie przez osoby, które takie uprawnienia posiadają.** W sytuacji kiedy dane czynności mogła wykonać lub decyzje podjąć osoba nie posiadająca uprawnień i takie decyzje były ważne, pole interwencji samorządu zawodowego bardzo znacznie się zmniejsza.

Zresztą art. 95 Prawa budowlanego na wstępie mówi wyraźnie, że odpowiedzialności zawodowej w budownictwie podlegają osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Problem występuje dopiero w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustawa o samorządach zawodowych ustanawia pierwszeństwo odpowiedzialności zawodowej przed odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Problem jawi się bardziej skomplikowany. Artykuł 45 ustawy o samorządach mówi, że „członek izby podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 41. Artykuł 41 zaś określa, że członek izby jest obowiązany:

- 1) przestrzegać przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej,
- 2) przestrzegać zasad etyki zawodowej,
- 3) stosować się do uchwał organów izby,
- 4) regularnie opłacać składki członkowskie.

Należy zwrócić uwagę na cytowany pkt 1, który nie mówi o samodzielnych funkcjach technicznych w budownictwie, ale o „wykonywaniu czynności zawodowych”. W żadnym z przepisów ustawy o samorządach nie zdefiniowano natomiast pojęcia „czynności zawodowej”. Jest to kwestia pozostająca do oceny organów Izby. Szukając wyjaśnienia dla tego pojęcia można się odwołać do art. 12 ustawy Prawo budowlane, który mówi, że „za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno - organizacyjnych, a w szczególności działalność obejmującą:

- 1) projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego;
- 2) kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi;
- 3) kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów;
- 4) wykonywanie nadzoru inwestorskiego;
- 5) sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych;
- 7) rzeczoznawstwo budowlane.

Uzasadnione wątpliwości budzi natomiast słowo „w szczególności”, co znaczy, że nie jest to zamknięta lista działalności, które można wykonywać jako samodzielną funkcję techniczną. Można również stwierdzić, że wymienione formy działalności będą podlegały odpowiedzialności dyscyplinarnej, pod warunkiem, że nie mieszczą się w kategoriach czynności skutkujących odpowiedzialnością zawodową. Wśród niektórych rzeczników odpowiedzialności zawodowej izby ukształtował się pogląd, że zostali oni powołani aby bronić swoich członków i w związku z tym będą tę interpretację stosować według przepisów, bez interpretacji rozszerzającej, bo ich zdaniem karać można za czyny jednoznacznie ustalone. Tak więc inżynier będzie odpowiadał swoimi uprawnieniami budowlanymi jedynie w sytuacji, kiedy wykonanie jakiejś czynności jest w przepisach prawa uzależnione od posiadania uprawnień budowlanych.

Inna grupa rzeczników twierdzi natomiast, iż fakt że dany inżynier jest członkiem izby, skutkuje tym, że jego działalność zawodowa wpływa na ocenę wszystkich członków izby. Tak więc według nich można inżyniera ukarać niemal w każdej sytuacji, jeśli jego zachowanie powoduje negatywną ocenę wszystkich pozostałych członków izby. Ta rozszerzająca interpretacja wprowadza możliwość ukarania z tytułu naruszenia przepisów art. 41 ustawy o samorządach, ale również za złamanie zasad kodeksu etyki zawodowej. Jak wiadomo kodeks ten to zbiór zasad ogólnych, generalnych. Natomiast interpretacja tychże zasad jest przedmiotem indywidualnej oceny przez organ orzekający. Takie rozszerzające stanowisko niektórych organów orzekających ma na względzie dobre imię członków izby, całego środowiska reprezentującego zawód zaufania publicznego. Są to dwie skrajne metody oceny odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jak zwykle przy podejmowaniu rozstrzygnięcia niezwykle ważne jest uzasadnienie. Wyrok trafia do Sądu Krajowego, i z kolei może być zaskarżony do Sadu Apelacyjnego. W dotychczasowej praktyce Sądu Krajowego nie zdarzył się jeszcze przypadek uchylecia przez sąd apelacyjny wyroku sadu krajowego.

Referent przypomniał i zachęcił członków izby do stosowania zapomnianego przepisu art. 57 ustawy o samorządach zawodowych.

Zazwyczaj sprawa trafia do rzecznika albo na wniosek niezadowolonego inwestora (prawie 95 % przypadków), albo na wniosek organu nadzoru budowlanego, który przeprowadził kontrolę na budowie. Interwencja nadzoru budowlanego wiąże się z odpowiedzialnością zawodową i nie pociąga za sobą żadnych roszczeń cywilnych. Pretensje inwestorów w zdecydowanej większości dotyczą roszczeń finansowych. Art 57 ustawy o samorządach zawodowych stanowi, że „okręgowe sądy dyscyplinarne, na wniosek członka izby i za pisemną zgodą wszystkich stron, mogą rozpatrywać, jako sądy polubowne, spory między członkami izb oraz między członkami izb a innymi podmiotami, jeżeli spory te dotyczą wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie lub zawodu urbanisty. W wypadku takich sporów stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o sądach polubownych”.

W większości przypadków, szczególnie dotyczących drobnych obiektów, ich projektowania czy budowania, inżynier podejmujący się wykonania zadania ma możliwość przedstawienia swojego projektu umowy, szczególnie w zakresie możliwości wyegzekwowania od inwestora swoich praw, aby należycie mógł wykonać swoje obowiązki. Należałoby do tej umowy wnieść zapis o rozstrzyganiu sporów wynikłych z realizacji umowy w trybie polubownym przez Sąd Dyscyplinarny DOIB, a nie jak zazwyczaj standardowo wpisywany jest właściwy sąd powszechny.

W ten sposób uzyskuje się gwarancję, że powstały spór w zakresie jakości wykonywania zawodu będzie rozpatrywany przez organ składający się z fachowców, mających podobne doświadczenia i wiedzę techniczną jak oskarżony członek izby. Sędziowie sądów powszechnych niezwykle rzadko prowadząc rozprawy z zakresu prawa budowlanego, taką wiedzę i doświadczeniem nie dysponują i zmuszeni są do posługiwania się opiniami biegłych sądowych, ukierunkowanych przez sąd takim, a nie innym postawieniem zapytania.

Inżynierowie będący pracownikami, mogą również zawierać porozumienia z pracodawcami o rozstrzygnięciu sporów pracowniczych przez Sady Dyscyplinarne Izby w trybie art. 57 ustawy o samorządach zawodowych. Jest to również sposób tani, bo nie trzeba płacić tzw. wpisów sądowych i jednocześnie zapewniający szybkie wyznaczenie rozprawy i wydanie orzeczenia. Jeden warunek jest w tych przypadkach istotny, spór musi się wiązać z wykonywaniem samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie.

Ostania ważna kwestia dotyczy odpowiedzialności cywilnej czyli ubezpieczenia OC. Zakres ubezpieczenia jest uregulowany ustawowo i izba w żadnym wypadku nie ma możliwości rozszerzania odpowiedzialności na inne zakresy. Udało się izbie dodatkowo wynegocjować i ubezpieczyciel to respektuje, że ubezpieczenie obejmuje również pracowników ubezpieczonego oraz sytuacje nadzwyczajne takie jak rozruchy, wojny, zamieszki. Ewentualne ubezpieczenie innych czynności w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, wymaga innego ubezpieczenia i innej polisy, ponieważ ubezpieczenie członków izby obejmuje tylko wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie.

1.1.2. W dyskusji po wystąpieniu mec. Krzysztofa Zająca poruszono następujące problemy:

– inwestor zdecydował, że braki projektowe w realizowanych inwestycjach zostaną sfinansowane ze środków projektanta pochodzących z jego ubezpieczenia.

- czy możliwe jest wyznaczenie granicy np. na budowie, które czynności są wykonywane w ramach uprawnień i są objęte ubezpieczeniem, a które nie wymagają tych uprawnień.

- odpowiedzialność osób wykonujących funkcje techniczne w budownictwie oprócz zawodowej i dyscyplinarnej, może być objęta również odpowiedzialnością karną. Zdarzają się często przypadki wykonywania funkcji technicznych z przekroczeniem posiadanych uprawnień, co jest w rozumieniu prawa przestępstwem. Czy taka osoba jest objęta i w jakim zakresie ubezpieczeniem cywilnym OC?

- kierownik budowy niewątpliwie odpowiada za wszystko co dzieje się na budowie, natomiast pewnych czynności pomocniczych nie musi wykonywać osobiście.

- w prawie budowlanym zdefiniowany jest jednoznacznie projekt budowlany, jego zakres i cel, brak jest natomiast definicji projektu wykonawczego, który tak naprawdę jest podstawą realizacji obiektu budowlanego. Proponuje się, aby w nowych przepisach czy nowelizacjach prawa budowlanego taka definicja oraz zakres projektu wykonawczego się pojawiła. Możliwe wydaje się również rozwiązanie prawne, aby projektant wykonujący projekt budowlany mógł legalnie ustalić w nim obowiązek opracowania projektu wykonawczego jako podstawy realizacji projektowanego obiektu.

- mapy dostarczane przez geodetów z adnotacją, że mogą służyć do celów projektowych, tak naprawdę w wielu przypadkach nie obrazują aktualnego stanu, głównie sieci podziemnych, co jest powodem wielu kolizji i konieczności zmian projektu w trakcie budowy. Projektant oczywiście poleca to sprawdzić czy domierzyć, ale czy jest możliwość obciążenia osoby rzeczywiście winnej tych zaniedbań czyli geodety?

- ubezpieczenie architekta od momentu oddania projektu działa przez okres 24 miesięcy. Jaki jest okres działania ubezpieczenia w odniesieniu do inżynierów pełniących np., obowiązki kierownika budowy, co się dzieje po oddaniu obiektu do użytkowania?

- odpowiedzialność kierownika budowy z chwilą podjęcia się przez niego takich obowiązków, dotyczy całego terenu budowy niezależnie od wielkości obiektu czy firmy wykonawczej.

- pełnienie funkcji kierownika budowy, to jest pełnienie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, są jednak pewne czynności, które on wykonuje, a które nie zawsze dają się zdefiniować jako czynności wymagające uprawnień budowlanych, czyli nie są czynnościami równoznacznymi z pełnieniem funkcji technicznych w budownictwie.

- W sytuacji kiedy zarówno przepis prawa budowlanego jak i decyzja organu administracji architektoniczno – budowlanej nie nakładają obowiązku ustanowienia kierownika budowy czy inspektora nadzoru inwestorskiego, a inwestor mimo wszystko takie osoby ustanawia do realizacji zamierzenia, czy takie osoby podlegają odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej i czy są objęte ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej. Mogą wystąpić dwie sytuacje prawne – inwestycja wymaga uzyskania pozwolenia nadbudowę i tym samym

posiadania na budowie dziennika budowy i sytuacja kiedy inwestycja jest objęta obowiązkiem zgłoszenia i nie wymaga takiego dokumentu z mocy prawa.

1.1.3. Mec. Krzysztof Zajac - komentarz

- Każda odpowiedzialność z tytułu OC jest ograniczona kwotowo do 50 tys. euro w odniesieniu do jednego czynu. Rozstrzygnięcia wymaga jednak istotna kwestia, czy dana wina powstała wskutek niedopatrzenia członka izby, czy z jakichś innych powodów, nieznanych w momencie przystąpienia do realizacji zadania umownego. A zatem aby działało ubezpieczenie musi być wina, musi być szkoda i musi się to wiązać z działalnością w ramach uprawnień budowlanych

- Obowiązkiem, który kierownik budowy musi wykonać jest np. zabezpieczenie wykopów. Ogólnie można stwierdzić, że w ramach wykonywania czynności zawodowych, czy w ramach umowy o pracę, wykonujemy obowiązki, które wymagają posiadania uprawnień budowlanych i takie, które uprawnień nie wymagają.. Takie rozgraniczenie jest niezbędne i jest szczególnie trudne w wypadku kierownika budowy. Kierownik odpowiada bowiem za wszystko co się wydarzyło na budowie. I tak naprawdę od organizacji firmy uzależniony jest ostateczny zakres jego faktycznych obowiązków na budowie. Ubezpieczyciel przyjmuje dla obydwu sytuacji podobne zasady .

Analizując sytuację wykonanej czynności ,w ramach której powstała szkoda, można się posłużyć analizą czy taka czynność wymagała wpisu do dziennika budowy.. Jeżeli taki wymóg powstał, to można przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa że będzie to objęte odpowiedzialnością z tytułu OC.

- w celu wyjaśnienia kwestii związanej z ubezpieczeniem OC w sytuacji kiedy ma miejsce przekraczanie posiadanych uprawnień budowlanych należy sięgnąć do przepisu prawnego. Odpowiedź zawarta jest w § 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. z 2003 r., Nr 220, poz. 2174), który brzmi: „ubezpieczeniem OC jest objęta odpowiedzialność cywilna architektów oraz inżynierów budownictwa za szkody wyrządzone w następstwie działania lub zaniechania ubezpieczonego, w okresie trwania ochrony ubezpieczeniowej, w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w zakresie posiadanych uprawnień budowlanych”. Jeżeli w trakcie działań zostały przekroczone posiadane uprawnienia, to nie są one objęte ubezpieczeniem OC. Przytoczony fragment rozporządzenia MF określa więc wszystkie warunki jakie muszą być spełnione aby nastąpiła wypłata odszkodowania z tytułu ubezpieczenia OC. A więc, musi być szkoda spowodowana działaniem lub zaniechaniem działania, musi to być czyn mający miejsce w okresie ważności polisy ubezpieczeniowej oraz w trakcie wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, a także w zakresie posiadanych uprawnień budowlanych.

- Błędy w projekcie wykonawczym nie są objęte żadną, zawodową czy dyscyplinarną, odpowiedzialnością w budownictwie. Żaden przepis nie określa czy do wykonania projektu wykonawczego potrzebne są jakiekolwiek uprawnienia budowlane, żaden przepis nie podaje definicji projektu wykonawczego i jego zawartości, nie określa się w jakich wypadkach wykonanie takiego projektu obowiązuje. Próby karania przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej i przez okręgowe sądy za błędy w projektach wykonawczych, zawsze były przez Sąd Krajowy umarzane. Dopóki brak jest w przepisach stwierdzenia, że istnieje projekt wykonawczy, co to jest projekt wykonawczy i jaki jest jego zakres, wreszcie kto może go sporządzić i jakie musi mieć uprawnienia, dopóty jego sporządzanie nie jest objęte odpowiedzialnością zawodową w budownictwie. Opracowanie projektu wykonawczego jest objęte odpowiedzialnością cywilną na zasadach ogólnych, z tytułu źle wykonanej umowy. Z tego też względu tego typu działalność nie powinna być przedmiotem zainteresowania ze strony organów izby.

- Źle, nierzetelnie wykonana mapa do celów projektowych daje podstawę do roszczeń cywilnych na zasadach ogólnych.

- Okres działania ubezpieczenia OC nie jest określony i nie obejmuje, jak padło w pytaniu, tylko 24 miesiące od oddania projektu, ale jest ważne dopóty, dopóki nie nastąpi przedawnienie roszczenia. Dopóki ubezpieczony odpowiada za szkodę, dopóty ubezpie-

czyciel odpowiada za czyn popełniony przez ubezpieczonego w okresie, kiedy posiadał on ubezpieczenie OC. W odniesieniu do działalności gospodarczej okres ten wynosi 3 lata. Sprawa roszczenia z tego tytułu musi się zatem znaleźć w sądzie przed upływem terminu roszczenia.

1.2. INTERPRETACJA ZAKRESU UPRAWNIENÍ BUDOWLANYCH

Druga część pierwszej sesji Forum poświęcona została problemowi, który często pojawia się w kontaktach z organami administracji architektoniczno – budowlanej i z organami nadzoru budowlanego – interpretacji zakresu uprawnień budowlanych przez osoby wykonujące funkcje techniczne w budownictwie. Jakkolwiek organy podejmujące rozstrzygnięcia na podstawie przepisów prawa budowlanego są niezależne, tym niemniej próby doprowadzenia do pewnej zbieżności w rozumieniu niektórych zapisów mogą być cenne i mogą poprawić współpracę z tymi organami.

1.2.1. Udział organów izby w interpretacji zakresu uprawnień omówił **mec. Marek Stalski z Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa.**

Prawo budowlane wielokrotnie się zmieniało, najistotniejsze zmiany miały miejsce w latach 1961, 1974 i 1994. Każda nowa wersja prawa budowlanego zmieniała system nadawania uprawnień budowlanych. Za ważne należy jeszcze uznać daty takie jak rok 1989, kiedy wprowadzono uprawnienia elektryczne i doprecyzowano uprawnienia sanitarne, rok 1991 – budownictwo zagrodowe osób fizycznych – doprecyzowano jako jednorodzinne zagrodowe i rok 2003 – podział specjalności konstrukcyjno - budowlanych. Do izby trafiają również zapytania, dotyczące interpretacji uprawnień budowlanych nadanych jeszcze wcześniej, przed rokiem 1961.

Izba, wydając swoim członkom stanowiska w sprawie zakresu ich uprawnień, ma pełną świadomość, że i tak organy podejmujące decyzje w sprawach budowlanych mają prawo we własnym zakresie ocenić zakres uprawnień osób uczestniczących w procesie budowlanym.

Ilość zapytań jest dość znaczna i np. w roku 2011, do końca sierpnia wpłynęło 48 zapytań i udzielono tyleż opinii. Zapytania kierowane do izby pochodzą zarówno od indywidualnych członków izby, od jednostek organizacyjnych, szczególnie tych realizujących duże inwestycje, jak również od organów budowlanych w urzędach administracji publicznej. Sprawa jest o tyle istotna, że w bezpośredni sposób przekłada się to na omawianą wcześniej odpowiedzialność zawodową z tytułu wykonywania funkcji technicznych w budownictwie.

Na podstawie aktualnie udzielanych odpowiedzi, dają się wyróżnić cztery grupy problemów.

1. Czy uprawnienia w specjalności konstrukcyjno – budowlanej bez ograniczeń wydane po roku 1994 obejmują również drogi i mosty? Izba stwierdziła, że uprawnienia takie wydane na podstawie Prawa budowlanego z 7 lipca 1994 r., w okresie od 1 stycznia 1995 r. do 10 lipca 2003 r., obejmują drogi i mosty. Po tej dacie nastąpił podział na specjalności – konstrukcyjno – budowlaną, drogową i mostową i zakres jest szczegółowo określony w decyzji o nadaniu uprawnień.

2. Jak ocenić czy uprawnienia wydane po 1995 r. są uprawnieniami bez ograniczeń czy z ograniczeniami? Przed 1995 rokiem nie stosowano takiej terminologii w odniesieniu do zakresu uprawnień i zakres uprawnień należy ocenić na podstawie treści decyzji, z zasady osoby z wyższym wykształceniem – magister inżynier lub inżynier w odpowiedniej specjalności - mogły uzyskać uprawnienia bez ograniczeń, o ile te uprawnienia obejmowały pełen zakres specjalności. Osoby ze średnim wykształceniem lub wyższym pokrewnym otrzymywały uprawnienia o zakresie zawężonym do obiektów o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych lub z wyłączeniem skomplikowanych konstrukcji i skomplikowanych instalacji,

3. Czy uprawnienia techników wydane przed 1995 rokiem mają ograniczoną kubaturę, tak jak uprawnienia wydane na podstawie ustawy PB z 7 lipca 1994 r.? Tylko w takich decyzjach gdzie występuje zapis budownictwo osób fizycznych lub budownictwo jednorodzinne zagrodowe oraz inne budynki o kubaturze do 1000 m³. Zapis „o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych” nie ogranicza kubatury, a jedynie zawęża sposób skomplikowania rozwiązań konstrukcyjnych.

4. Zakres uprawnień sanitarnych wydawanych na podstawie prawa budowlanego z okresu od 1974 roku do roku 1994 – zakres był ustalany na podstawie odbytej praktyki zawodowej. Wydawano oddzielne uprawnienia na sieci sanitarne

Procedura udzielania odpowiedzi na postawione pytania opiera się oczywiście na przepisach KPA i związana jest z badaniem akt spraw. Akta dotyczące okresu kiedy uprawnienia nadawali wojewodowie są w archiwach urzędów wojewódzkich, aby je porównać z uprawnieniami przedstawianymi przez zainteresowanych.

Zdarzały się niestety przypadki, że były to dokumenty o odmiennej treści. Okazywało się że błędy tkwiły w dokumentacji źródłowej, w dokumentach archiwalnych.

Każda decyzja administracyjna o nadaniu uprawnień upoważnia do pełnienia samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie i jest ważna w zakresie jaki został określony w tej decyzji.

Artykuł 104 ustawy Prawo budowlane stanowi, iż” osoby, które, przed dniem wejścia w życie ustawy, uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie”.

Przepis ten deklaruje poszanowanie praw dobrze nabytych. Stąd wszystkie uprawnienia uzyskane pod rządami poprzednich przepisów pozostają w mocy, a ich zakres nie ulega zmianie.

Komisja Kwalifikacyjna, na złożone zapytanie stwierdziła, że nie może się wypowiadać czy uprawnienia danej osoby są wystarczające do konkretnej inwestycji. Należy to do oceny organu podejmującego decyzję w sprawach budowlanych. Niemniej Komisja Kwalifikacyjna przytaczając in extenso zapis z rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie ocenia zakres upoważnień wynikający z decyzji o nadaniu uprawnień.

1.2.2. **W ramach dyskusji** zgłoszono zapytanie, czy praktyka zawodowa odbywana pod kierownictwem osób posiadających tytuł magistra inżyniera i uprawnienia budowlane bez ograniczeń z okresu kiedy nie używano jednoznacznie tego typu określenia, a w treści decyzji były wyłączenia, może być uznana za spełniającą wymogi prawa? Zdarza się, iż osoby odbywające praktykę, w momencie składania wniosków do OKK, dowiadywały się że ich praktyka nie może być zaliczona ponieważ kierujący praktyką nie miał uprawnień bez ograniczeń. Apel do Izby aby jeszcze przed podjęciem praktyki można było stwierdzić, kto może taką praktyką kierować

1.2.3. **Komentarz - Marian Płachecki Przewodniczący Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej PIIB**

Każda interpretacja zakresu uprawnień budowlanych posiada dwie strony, stronę prawną i stronę techniczną, które są ze sobą ściśle powiązane. Kolejne uprawnienia były nadawane na podstawie kolejno zmienianego Prawa budowlanego. Trzeba jednak zauważyć, że do każdej zmiany były wydawane również wielokrotnie zmieniane rozporządzenia, które szczegółowo określały zakres poszczególnych uprawnień. Trzeba jeszcze powiedzieć że do końca 2002 roku obowiązki związane z nadawaniem uprawnień budowlanych wykonywali wojewodowie, (w pewnym okresie aż 49 wojewodów) KKK, jako organ drugiej instancji zajmuje stanowisko jedynie w sytuacji wniesienia odwołań od decyzji I instancji. Generalnie tych odwołań jest niewiele. Co samorząd zawodowy może zrobić na przyszłość? Okręgowe Komisje Kwalifikacyjne wydają książki praktyki zawodowej. W tej książce zawarte są wszystkie niezbędne informacje dla kandydata zamierzającego ubiegać się o nadanie uprawnień, w tym jakie uprawnienia winien mieć kierujący praktyką. Ten kandydat winien na wstępie swojej praktyki poprosić kierującego praktyką o przedstawienie uprawnień.

Oddzielny problem dotyczący zresztą wszystkich komisji kwalifikacyjnych w Polsce, to problem rzetelności odbywania i potwierdzania odbytej praktyki zawodowej. Istnieje wiele przesłanek do stwierdzenia, że odbywane i potwierdzone praktyki nie są praktykami rzetelnymi. Wiąże się to również ze zliberalizowaniem przepisów o zatrudnieniu – w krańcowym przypadku wystarczyłoby dobrą budowę obserwować zza płotu, wypełniać na tej podstawie książkę praktyki zawodowej, zadbać o to aby ktoś potwierdził i zaopiniował praktykę i komisja kwalifikacyjna nie ma żadnych podstaw do kwestionowania odbycia takiej praktyki.

Celem weryfikacji rzetelności odbytej praktyki zawodowej, Krajowa Komisja Kwalifikacyjna wprowadziła do programu egzaminu pytania na podstawie odbytej praktyki.

Przewodniczący zasugerował, aby podobne dyskusje merytoryczne na tematy związane z uprawnieniami i wykonywaniem zawodu inżyniera odbywały się również w gronie prawników obsługujących zarówno okręgowe komisje kwalifikacyjne, jak również obsługujących organy wydające decyzje w sprawach budowlanych, szczególnie na poziomie I instancji czyli powiatu.

1.2.4. **Mec. Krzysztof Zając** przypomniał, iż w ostatnim okresie, przy udziale Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej i Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, został rozstrzygnięty problem interpretacji uprawnień budowlanych elektryków. Problem sprowadzał się do ustalenia czy zakres uprawnień nadawanych w latach siedemdziesiątych, obejmował swoim zakresem również sieci elektryczne. Pojawił się problem kwestionowania tych uprawnień mimo jednoznacznych wyjaśnień Ministerstwa. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego przygotował opinię prawną przekazaną do wszystkich podległych organów administracji, aby w pełni respektowały uprawnienia elektryczne z lat 70-tych w zakresie instalacji elektrycznych i sieci.

Jest pewna, dość liczba osób uprawnionych z lat 70 i późniejszych posiadających tzw. stwierdzenie przygotowania zawodowego, brak jest natomiast jednoznacznego określenia czy są to uprawnienia z ograniczeniami czy bez. Brak doprecyzowania powoduje wykluczenia części takich osób z ubiegania się o zlecenia (np. w przetargach)

Również jest problem z uprawnieniami ograniczonymi w zakresie architektury, które do 1995 r. dostawali inżynierowie budowlani niejako w pakiecie, po roku 1995 uprawnienia te „zabrano” (nie są nadawane) i ograniczono do tzw. zabudowy zagrodowej, która nie jest jednoznacznie zdefiniowana

Zawsze należy jednak wracać do treści decyzji, dbając o to, że nie są dozwolone żadne interpretacje rozszerzające. Oczywiście niezbędne jest zbadanie dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wydania decyzji, przy czym sprawdza się również i sumuje wszystkie posiadane uprawnienia cząstkowe

Jeżeli jednak w treści decyzji zawarto listę możliwych uprawnień, ale jest też druga lista „z wyjątkiem...”, to niezależnie czego to dotyczy są to uprawnienia w ograniczonym zakresie w rozumieniu obecnie obowiązujących przepisów. Liczy się literalna treść decyzji. Takie jest postępowania w praktyce i takie są orzeczenia sądów administracyjnych rozpatrujących wniesione skargi.

W dokumentach przetargowych nie należy się posługiwać określeniami „z ograniczeniem” czy „bez ograniczeń”, ale stwierdzeniem, czy dane uprawnienia, których zakres wynika z decyzji o ich nadaniu, są odpowiednie do wykonania zadania na które jest organizowany przetarg i nie ma znaczenia czy są one z ograniczeniami czy bez. Tu niezbędna jest edukacja rynku zamówień publicznych i odpowiednie formułowanie zadania przez zamawiającego.

1.3. WYSTĄPIENIA PRZEDSTAWICIELI IZB OKRĘGOWYCH

Zgodnie z programem, do zabrania głosu zostali poproszeni przedstawiciele zaproszonych do udziału w Forum Okręgowych Izb Inżynierów Budownictwa, aby podzielili się z uczestnikami doświadczeniami, szczególnie w zakresie pracy na rzecz swoich członków. Zaproszeni goście zawsze dawali nam impulsy do podejmowania nowych działań. Tak było w trakcie ubiegłorocznego Forum

1.3.1. **Franciszek Buszka – przewodniczący Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa**, dziękując za zaproszenie na Forum, poinformował zebranych o powołaniu Forum Budownictwa Śląskiego w myśl zasady, że dobrze jest iść trzymając się za rękę. Jest to 27 różnych organizacji budowlanych, z Politechnik, towarzystw, w tym Towarzystwa Urbanistów Polskich, czy ekonomiści z PTE. A wszystko to w celu stworzenia sprzyjającego klimatu dla inwestycji na terenie województwa śląskiego. Bo nowe inwestycje, to również dobry klimat dla zawodów budowlanych. Forum jest kierowane kolejno przez poszczególne organizacje tworzące Forum i aktualnie prezydencję sprawuje Śląska izba Inżynierów Budownictwa. Jest to 300 jednostek organizacyjnych i ok. 50 tys. osób związanych z budownictwem. Izba zadała sobie pytanie, czy taki ogromny potencjał intelektualny od techników,

poprzez profesorów i projektantów, czy to środowisko ma tylko stać z boku i wykonywać prace zlecane przez państwo, czy zachowywać się aktywnie.

Właśnie niedługo odbędzie się III Śląskie Forum Inwestycji i Budownictwa połączone z obchodami Śląskiego Dnia Budowlanych, na które mogą się czuć zaproszeni wszyscy uczestnicy obecnego Forum. Materiały związane z Forum dostępne są na stronie internetowej Izby. Organizatorem jest ŚIIB, ale także PZITB, Izba Projektowania Budowlanego, Regionalna Izba Gospodarcza. Patronat honorowy sprawuje Minister Infrastruktury i Wojewoda Śląski, Marszałek województwa Śląskiego, Rektor Politechniki Śląskiej i Rektor Politechniki Częstochowskiej. Przewiduje się trzy podstawowe bloki tematyczne, kolejno: Bariery procesów inwestycyjno-budowlanych na podstawie praktyki stosowania ustawy prawo budowlane i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; praktyka stosowania ustawy o zamówieniach publicznych (m.in. ta słynna cena rażąco niska) i szkolenie kadr. Intencją takich obrad i dyskusji jest wypracowanie w miarę jednolitego stanowiska w kluczowych sprawach, w których dotychczas był wielogłos.

Drugim ważnym wydarzeniem jest Kongres Małych i Średnich Przedsiębiorstw, którego głównym organizatorem jest Regionalna Izba Gospodarcza, natomiast ŚIIB jest jego współorganizatorem, kongres o zasięgu prawie europejskim. Szczególnie ważne są te obrady przewidziane na koniec września, bo będą się odbywały w sali d. Sejmu Śląskiego, największym budynku administracyjnym w kraju. Tak na marginesie, na tym rozwiązaniu wzorowano się przy projektowaniu gmachu Sejmu Rzeczypospolitej w Warszawie na Wiejskiej. I to wszystko dla pełniejszej integracji środowiska inżynierskiego na Śląsku.

1.3.2. Mieczysław Grodzki – przewodniczący Mazowieckiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa

Jest to największa izba w kraju, bowiem liczy ok. 20 tys. inżynierów. Zdaniem referenta jest trochę przesady z tą odpowiedzialnością. Po trzech latach, kiedy był dość duży napływ spraw, ok. 100 spraw rocznie, obecnie rysuje się minimalny, ale jednak ich spadek. Większość spraw nie dotyczy zresztą spraw technicznych, ale sporów między uczestnikami procesu inwestycyjnego, stąd część postępowań jest umarzana, albo kierowana do rozstrzygnięcia do innych organów czy sądów. W 2010 r. do sądów trafiło raptem 16 spraw, co jest dobrym wynikiem dla organizacji liczącej 20 tys. członków. Ważne w tym wypadku jest postulowane już zresztą rozszerzenie zakresu ubezpieczenia odpowiednio do zakresu obowiązków podejmowanych w ramach posiadanych uprawnień.

1.3.3. Stanisław Kaczmarczyk – Przewodniczący Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa,

Na prawidłowe wykonywanie zawodu wpływają takie elementy jak wiedza i umiejętności zawodowe, warunki współpracy z organami administracji architektoniczno - budowlanej, łatwy dostęp do norm, literatury technicznej, przepisów prawnych, rynkowe uwarunkowania wykonywania zawodu i wreszcie wymiana informacji w środowiskach zawodowych.

Izba prowadzi szkolenia, w których udział członków izby jest dość znaczny, porównywalny z innymi izbami. Dodatkowo członkowie izby, którzy zadeklarowali chęć otrzymywania konkretnego tytułu literatury fachowej, dostają go od izby gratis. Izba wspiera odpowiednimi dopłatami udział członków w konferencjach i nawet zakupy literatury związanej z wykonywaniem zawodu. Regularnie raz do roku odbywają się podobne spotkania z organami administracji architektoniczno – budowlanej w starostwach i z organami nadzoru budowlanego. Pozwala to na bieżące wyjaśnianie powstałych wątpliwości i elementów napięć jakie powstały i jakie się powtarzają przy kontaktach inżynierów z tymi organami. Dostęp do norm jest zapewniony w biurach terenowych i w biurze izby w Krakowie, gdzie każdy członek ma dostęp do norm i może sobie odpowiedni materiał wydrukować. Jeśli chodzi o praktyczną realizację ustawy o zamówieniach publicznych, to pomoc izby polega m.in. na ekspresowej wykładni uprawnień budowlanych, co zresztą wiąże się z nadmierną asekuracyjnością instytucji ogłaszających przetargi. Takich wykładni dla urzędów i innych instytucji izba wydaje od 300 – 400 w skali roku. Dla wymiany informacji, izba wydaje biuletyn informacyjny, a spotkania towarzysko - zawodowe służą zarówno integracji środowiska jak i wymianie informacji. Oczywiście na to wszystko nakłada się nie zawsze najwyższa jakość tworzonego prawa.

Warto tu przytoczyć zdanie prof. Tarskiego, polskiego logika pracującego w Stanach Zjednoczonych, które może być skierowane do naszej grupy zawodowej, tj. do grupy która

posługuje się zarówno językiem naturalnym jak i językiem logiki matematycznej, które brzmi, iż "w języku naturalnym nie da się powiedzieć prawdy".

1.3.4. prof. Adam Podhorecki - Przewodniczący Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa - Dziekan Wydziału Budownictwa z Bydgoszczy

Popiera organizowanie takich Forów, które mają za zadanie zintegrować środowisko, ale w efekcie mają szkolić i spowodować aby członkowie izby sprawniej działali w procesie inwestycyjnym.

1.3.5. Zbigniew Detyna - Przewodniczący Podkarpackiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa

Przewodniczący przekazał pozdrowienia od 6,5 tys. członków izby oraz poinformował co izba robi dla wspomagania pracy zawodowej swoich członków.

Szczegółowe informacje przekazane zostały w roku ubiegłym i te formy nadal są stosowane i rozszerzane. Działania izby na rzecz poprawy warunków wykonywania zawodu można sprowadzić do pytania, co izba robi z czasem i pieniędzmi w tym zakresie. Korzystając z możliwości ustawowych izba dystrybuuje wśród swoich członków szereg produktów, niejednokrotnie przekraczających kilkakrotnie wysokość składek, oczywiście wydatkowanie jest kontrolowane, tak aby nie zagrażało płynności finansowej izby. To jest ta pomoc bezpośrednia. Ponadto corocznie organizowana jest konferencja pod tytułem „Inżynier i instytucje w procesie budowlanym”, Do udziału w konferencji izba włącza urząd Marszałkowski, Urząd Wojewody, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego i Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Ta robocza w gruncie rzeczy konferencja, kończy się materiałami pokonferencyjnymi, które po opracowaniu i wydaniu są przekazywane do urzędów i instytucji, wskazując na wynikające z konferencji przykłady i rozwiązania. Niewątpliwie zadania jakie realizuje Śląska Izba IB jest godna zauważenia i uznania.

1.3.6. Wiktor Abramek - Przewodniczący Opolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa

Przewodniczący dziękując za zaproszenie, poinformował uczestników Forum o nowym elemencie działalności izby, którym są tzw. spotkania powiatowe w starostwach. W spotkaniach uczestniczą z jednej strony władze starostwa, przedstawiciele administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego, inspekcji sanitarnej i straży pożarnej, a z drugiej strony przedstawiciele organów izby i szeregowi członkowie izby z terenu danego powiatu. Celem spotkań jest pełniejsza integracja środowiska, budowanie nowych dobrych relacji czy gaszenie występujących konfliktów występujących wśród uczestników procesu budowlanego a także promocja izby w regionie.

II. SESJA 2

W sesji popołudniowej przewodnictwo obrad objął **Włodzimierz Lewowski**, członek Rady Okręgowej IIB, przy udziale Barbary Pawnuik członka Rady, Jana Spychały, Krzysztofa Zajęca, Jacka Millera, Barbary Skuldeckiej oraz Pawła Ziemskiego.

2.1. KATASTROFY BUDOWLANE

Temat pierwszy to wykład **Jana Spychały – Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego** na temat katastrof budowlanych. Wykład połączono z prezentacją multimedialną, co ułatwiło zebranych na Forum pełniejsze śledzenie poszczególnych elementów wykładu.

Podstawowym aktem prawnym który reguluje działania organów w wypadku zaistnienia takiego zdarzenia jest ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, która w odróżnieniu od dotychczasowych przepisów budowlanych, w sposób systemowy uregulowała pojęcie katastrofy budowlanej. Rozdział 7 ustawy i jego siedem artykułów, od art.73 – 79, poświęcony jest w całości temu zagadnieniu. Ustawa w sposób kompleksowy reguluje działania organów nadzoru budowlanego w przypadku zaistnienia katastrofy budowlanej. Definicję katastrofy podaje art. 73 PB, który mówi, iż „katastrofą budowlaną jest niezamierzone, gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formujących, ścianek szczelnych i obudowy wykopów. Nie jest natomiast katastrofą budowlaną uszkodzenie elementu wbudowanego w obiekt budowlany, nadającego się do naprawy lub wymiany; uszkodzenie lub zniszczenie urządzeń budowlanych związanych z budynkami czy awaria instalacji”

Warto w tym momencie zwrócić uwagę na statystyki, w tym m.in. na częstotliwość występowania tego zdarzeń w Polsce, przy wykorzystaniu informacji znajdujących się na stronie internetowej Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. W roku 2010 wydarzyło się w Polsce 731 katastrof budowlanych, w roku 2009 było ich 269, w roku 2008 - 1113 zdarzeń, w roku 2007 – 520, a w roku 2006 - 385. Przy ich występowaniu, nie można się doszukiwać jakichś reguł. Zazwyczaj ilość katastrof wzrasta w latach, kiedy mają miejsce intensywne zjawiska atmosferyczne o charakterze niszczącym. W roku 2010 na 731 katastrof zarejestrowanych, w 44 katastrofach zostały poszkodowane 82 osoby, z czego 12 poniosło śmierć, a 70 osób zostało rannych. Terytorialnie najwięcej katastrof wydarzyło się w województwach małopolskim i mazowieckim. W Małopolsce miały one związek z powodzią i występującymi w jej wyniku zjawiskami osuwiskowymi. W województwie dolnośląskim, tak jak i w śląskim, ilość katastrof wynosiła ok. 20. Prawie 65 % katastrof powstało w wyniku działania sił natury, w tym najczęściej, bo 139 zdarzeń, powstało w wyniku działania silnego wiatru. Spowodowało to nawet zmianę w r. 2009 tzw. normy wiatrowej, w której znacząco zaostrożono wymagania w tym zakresie. Prawie 95 % katastrof miało z kolei miejsce w obiektach użytkowanych lub w trakcie prowadzenia robót budowlanych w istniejących obiektach. Ok. 14 katastrof zdarzyło się w trakcie budowy nowych obiektów, co jest szczególnie niepokojące, zakładając pełną obsługę techniczną prowadzonych w nich robót. Najwięcej katastrof dotyczyło konstrukcji dachu oraz pionowych elementów budynku, jak ściany i słupy. Z kolei jeśli chodzi o strukturę własności obiektów, to najwięcej katastrof wydarzyło się w obiektach stanowiących własność osób fizycznych.

Pierwszym istotnym stanowiskiem jakie musi zająć nadzór budowlany, jest kwalifikacja zdarzenia – czy jest ono katastrofą budowlaną w rozumieniu definicji zawartej w prawie budowlanym. Na tym tle różni komentatorzy prawa budowlanego mają nieco odmienne poglądy. Prof. Niewiadomski w komentarzu do Prawa budowlanego twierdzi, że katastrofą budowlaną nie jest zdarzenie powstałe w wyniku zaniedbań właściciela obiektu w jego utrzymaniu. Nie jest nim również, według profesora Niewiadomskiego zdarzenie w obiekcie przeznaczonym do rozbiórki. Niemniej takie stanowisko nie znajduje uznania w orzeczeniach sądów administracyjnych. Pierwszą czynnością podejmowaną przez organ nadzoru jest powołanie komisji. Prawo budowlane wskazuje również w art. 75, jakie obowiązki, w wypadku zaistnienia katastrofy mają poszczególni uczestnicy procesu budowlanego.. Najistotniejsze jest zorganizowanie pomocy poszkodowanym i przeciwdziałanie rozszerzaniu się skutków katastrofy, a także zabezpieczenie terenu katastrofy przed zmianami uniemożliwiającymi prowadzenie postępowania wyjaśniającego. Nadzór ustala również kogo należy zawiadomić w pierwszej kolejności, w zależności od tego czy zdarzenie dotyczy obiektu istniejącego czy nowego w budowie.

Do komisji powoływanej przez właściwy organ nadzoru budowlanego mogą być dodatkowo powołani rzeczoznawcy budowlani lub osoby posiadające wiedzę specjalistyczną z tego zakresu. W roku 2007, po katastrofie w hali wystawowej w Katowicach, w art. 76 został dodany ust. 4, który stanowi, iż „organ nadzoru budowlanego może nakazać właścicielowi lub zarządcy, w drodze decyzji, zabezpieczenie miejsca katastrofy oraz obiektu budowlanego, który uległ katastrofie, uporządkowanie terenu lub wykonanie innych niezbędnych czynności i robót budowlanych. Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie. W razie niewykonania lub nadmiernej zwłoki w wykonaniu decyzji przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego, organ zapewni jej wykonanie na koszt i ryzyko zobowiązanego”. Ustawodawca stworzył prawną możliwość przejęcia prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organy nadzoru wyższego stopnia, przy czym całe postępowanie w sprawie katastrofy pozostaje zawsze w organie właściwym ze względu na miejsce zaistnienia katastrofy, co potwierdzają również orzeczenia sądów w takich sprawach. Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego właściwy organ wydaje decyzję w trybie i w zakresie określonym w art. 78 Prawa budowlanego. Warto zwrócić uwagę że ewentualna rozbiórka może być nakazana w trybie już innego postępowania z rozdziału 6 Prawa budowlanego.

W art. 92 Prawa budowlanego, określono kary jakie dotyczą osób, które nie wywiązują się z obowiązków określonych w art. 75 lub 79.

2.2. POSTĘPOWANIE POPRZEDZAJĄCE ROZPOCZĘCIE ROBÓT BUDOWLANYCH

Mec. Krzysztof Zajac omówił wybrane zagadnienia związane z rozpoczęciem robót budowlanych. Pomijając zasady wynikające z przepisów Prawa budowlanego, które są znane inżynierom uczestniczącym w procesie budowlanym, warto zatrzymać się na dwóch kwestiach wynikających z tych przepisów, a dotyczących styku działań organów administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego, a inżynier - projektant.

Procedury prawne dotyczące okresu poprzedzającego proces budowlany, odnoszą się głównie do inżyniera jako projektanta. Zagadnienie, które w okresie od ostatniego forum udało się jednoznacznie wyjaśnić, przy aktywnym udziale Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (pismo z 08 lutego 2011r.) oraz Rady Krajowej Izby Architektów, to problem poświadczania dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień budowlanych i zaświadczeń o przynależności do izby. Niektóre organy administracji budowlanej żądały oryginałów tych dokumentów, albo wymagających poniesienia znacznych kosztów, dokumentów potwierdzanych za zgodność przez notariusza. Problem pojawił się w związku z nowym art., 76a kpa, który sprawił że organy zażądały innego niż dotychczas potwierdzania za zgodność dokumentów dołączanych do projektu budowlanego. W ogóle w przepisach prawa budowlanego brak jest zapisu o obowiązku dołączania do projektu budowlanego uprawnień budowlanych. Natomiast w całej niemal Polsce wytworzyła się praktyka o dołączaniu uprawnień do projektu budowlanego. Obowiązujący przepis, to Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, W § 3 określa ono, iż w projekcie budowlanym należy na stronie tytułowej zamieścić m.in. „ imiona i nazwiska projektantów opracowujących wszystkie części projektu budowlanego, wraz z określeniem zakresu ich opracowania, specjalności i numeru posiadanych uprawnień budowlanych, oraz datę opracowania i podpisy” a w § 4 na rysunkach wchodzących w skład projektu budowlanego należy umieścić metrykę projektu zawierającą m.in. „imię i nazwisko projektanta (projektantów), specjalność i numer uprawnień budowlanych, datę i podpis”. W rozporządzeniu brak jakiegokolwiek ustalenia odnośnie załączników do projektu. W art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego mówi się iż, do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć m.in. cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7, aktualnym na dzień opracowania projektu” . W cyt. przepisie brak jest natomiast wymagania dołączania do projektu uprawnień budowlanych. Żądania organów prawdopodobnie wynikają z przepisu art. 35 ust 1 pkt 4 Prawa budowlanego, który stanowi, iż przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. wykonanie - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu - przez

osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia - zaświadczeniem o członkostwie w izbie.

Nasuwa się wniosek, że obowiązek nałożony na organ, ten nakłada taki obowiązek na projektanta, mimo że nie wynika on z żadnego przepisu ustawy. Np. w izbie Podlaskiej ustalono, że skoro jest nowy art. 220 kpa, który mówi, że „organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są organowi z urzędu to skoro ten sam projektant składa do zatwierdzenia projekt po raz kolejny, to fakt posiadania przez niego uprawnień budowlanych jest organowi już znany z urzędu. Art. 220 kpa mówi dalej, że jeśli fakt i stan prawny jest możliwy do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez organ ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na podstawie przepisów ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, organ administracji publicznej również nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego,

Wg izby podlaskiej, izba budownictwa prowadzi rejestr swoich członków i jest on dostępny w Internecie i można ustalić czy dany projektant jest członkiem izby, jakie ma uprawnienia i czy np. nie jest zawieszony w prawach członka izby. Niestety ten rejestr nie rejestrem publicznym w rozumieniu cyt. ustawy, ponieważ nie spełnia technicznych wymogów w zakresie bezpieczeństwa danych, nie posiada wymaganych przez ustawę certyfikatów. Zresztą nie musi ich posiadać. Izba Podlaska sugerowała, aby rejestr ten wzbogacić o skany uprawnień budowlanych członków. Niestety z punktu formalno – prawnego takie skany nie posiadałyby wymaganego przymiotu oryginału. Dodatkowo na przeszkodzie stoi przepis art. 12 Prawa budowlanego, który mówi, że „podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru, o którym mowa w art. 88a ust. 1 pkt 3 lit. a, oraz - zgodnie z odrębnymi przepisami - wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.” Takie zaświadczenie musi odpowiadać wszystkim wymaganiom jakie przepisy kpa stawiają zaświadczeniu łącznie z podpisem osoby uprawnionej do podpisania.

Stąd wynika wniosek do ewentualnej zmiany ustawy Prawo budowlane, aby w tym zakresie dostosować ją do wymogów ustawy o informatyzacji i umożliwić organom dostęp do listy, z możliwością sprawdzenia kwalifikacji osób wykonujących funkcje techniczne w budownictwie i występujących przed tymi organami w sprawach budowlanych. Tutaj należy przypomnieć iż Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego na wniosek Izby Architektów, pismem z dnia 8 lutego 2011 roku stwierdził, że do projektu budowlanego można dołączyć kserokopie uprawnień budowlanych i nie wymaga to jakichkolwiek poświadczeń, ponieważ inżynier budownictwa i architekt wykonują zawód zaufania publicznego i mają prawo w ramach projektu budowlanego własnym podpisem gwarantować prawdziwość i rzetelność danych jakie są zawarte w tym projekcie. Pismo zostało przekazane do wszystkich organów administracji architektoniczno – budowlanej w kraju, a jego pełny tekst jest również dostępny na stronie internetowej IIB.

Sugestia z sali ad vocem - aby pismo GINB dotyczyło również zamawiających w procedurach wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych.

Ta sprawa jest już uregulowana odpowiednim rozporządzeniem i takich wymagań zamawiający już nie mogą stawiać, w przeciwnym wypadku mogą zostać ukarani (były już takie przypadki). Wg obowiązującego rozporządzenia wystarczające są oświadczenia osób o posiadaniu odpowiednich dla danego zamówienia uprawnień budowlanych. Nie można ich żądać nawet do wglądu, bo tylko prokurator ma takie uprawnienia. Gdyby zdarzyło się fałszywe oświadczenie to zamawiający może skierować sprawę do prokuratury.

A teraz przykład wzięty z własnej praktyki prawniczej.

Jeden z wojewodów był kandydatem do europarlamentu i w ramach kampanii wyborczej postanowił walczyć z wielkopowierzchniowymi reklamami, W ramach wszczętej akcji postanowił doprowadzić do rozbiórki reklamy która została wykonana na podstawie zgłoszenia. Jako uzasadnienie podano, że jest to budowla która wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, została zrealizowana nielegalnie i albo ją trzeba zalegalizować albo najzwyczajniej rozebrać. W wyniku kontaktu z wojewodą, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wydał decyzję o obowiązku przedstawienia szeregu dokumentów w ramach procedury legalizacyj-

nej. I to wszystko mimo tego że było skuteczne zgłoszenie, w ciągu 30 dni nikt się sprawą nie zainteresował i nie zajął, duża reklama została wykonana na tle parku, u sióstr zakonnych za płotem, Inwestor oświadczył, że nie zamierza niczego uzupełniać, bo reklama została wykonana legalnie na podstawie legalnie złożonego zgłoszenia. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego po upływie wyznaczonego terminu wydał decyzję o rozbiórce. Wnieziono odwołanie, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego utrzymał decyzję w mocy, argumentując, że zgłoszenie jest nieważne w sytuacji, kiedy realizacja reklamy wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Wojewódzki Sąd Administracyjny, po wniesieniu skargi, utrzymał w mocy tę decyzję, potwierdzając, że skoro to jest budowla, a te wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, to można zażądać legalizacji, a jeśli obowiązki nie zostaną wykonane, to można nakazać rozbiórkę. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA, a także z własnej nieprzymuszonej woli uchylił decyzje wojewódzkiego i powiatowego inspektora nadzoru budowlanego stwierdzając, że jest to rażące naruszenie prawa. Warto poznać argumenty NSA do podjęcia takiego rozstrzygnięcia.

Na uwzględnienie zasługuje podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędna wykładnię art. 48 ust. 1, w związku z art. 30 ust. 1, 5, 6 i 7 Prawa budowlanego, poprzez przyjęcie że istnieje możliwość rozbiórki urządzenia reklamowego w sytuacji dokonania prawidłowo zgłoszenia i braku sprzeciwu ze strony organu architektoniczno – budowlanego. Podstawową formą realizacji władztwa państwowego w ustawie prawo budowlane jest decyzja administracyjna, w tym decyzja o pozwoleniu na budowę z art. 28 ustawy. Uproszczoną formą załatwienia sprawy, która może być wszczęta na żądanie strony w przypadkach ściśle w ustawie wskazanych, jest instytucja zgłoszenia. W przypadkach dopuszczonych w ustawie organ przyjmujący zgłoszenie może w drodze decyzji wnieść sprzeciw w terminie 30 dni od dnia zgłoszenia albo w postanowieniu zażądać uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów. W takim wypadku pozwolenie realizuje się poprzez brak aktywności organu. I nawet jeżeli realizacja reklamy wymagała pozwolenia na budowę, to nie można skarżącej stronie zarzucić działania w warunkach samowoli, nawet jeżeli stronie można zarzucić naruszenie prawa, to nie może to niweczyć skutku prawnego wynikającego z braku sprzeciwu organu. Docelowo brak sprzeciwu pełni tę samą rolę jak decyzja o pozwoleniu na budowę, czyli pozwala na rozpoczęcie stosownych robót budowlanych.

W innym przypadku, inwestor skutecznie zgłosił do wykonania roboty budowlane, wszystkie instancje uznały jego racje i w pełni szczęścia wykonał coś co wykaczało poza zakres objęty zgłoszeniem, czyli niezgodnie ze zgłoszeniem. Kontrola ze strony nadzoru budowlanego potwierdziła ten fakt, podejmując decyzję, że część wykonaną poza zgłoszeniem należy rozebrać. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego od razu nakazał rozbiórkę, argumentując że legalizacja dotyczy tylko robót wykonanych bez pozwolenia na budowę. Ponieważ w tym wypadku nie było pozwolenia na budowę tylko zgłoszenie to nie może być legalizacji tylko rozbiórka. W wyniku postępowania sądowego okazało się, że tryb legalizacji dotyczy nie tylko obiektów realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę, ale mogą być na podobnych warunkach legalizowane roboty objęte obowiązkiem zgłoszenia.

Orzeczenia w tej sprawach są opublikowane na stronie internetowej kancelarii.

Oczywiście obydwie omawiane orzeczenia sądów są orzeczeniami w sprawach indywidualnych i nie mogą być uznane jako zasada stosowania przepisów prawa budowlanego w szczególności art. 48.

Bywają orzeczenia bardzo kuriozalne, jak na przykład w sprawie doręczeń - według sądu orzeczenie organu winno wiązać organ od momentu doręczenia, a nie od momentu wysłania, jak orzekł sąd, ponieważ dla sądu obywatel jest taką samą stroną konstytucyjnie jak organ i trzeba dać organowi szansę, aby wysyłka była skuteczna.

2.3. BUDOWA I ODDANIE DO UŻYTKOWANIA OBIEKTÓW BUDOWLANYCH

Jacek Miller, zgodnie z programem Forum, zajął się problematyką budowy i oddania do użytkowania obiektów budowlanych.

Z dotychczasowych kontaktów i szkoleń oraz bogatych rozmów kulturalowych wyłaniają się zawsze dwa tematy – projekt i potyczki z urzędem oraz oddawanie do użytkowania i potyczki z urzędem na etapie odbioru. Najwięcej jednak problemów dot. zresztą zebranego grona, jest właśnie z oddawaniem do użytkowania obiektów zrealizowanych na podstawie projektu budowlanego. Przysłuchując się różnym rozmowom na ten temat, w tym w trakcie

dotychczasowego przebiegu Forum, można stwierdzić że najczęściej pojawiającym słowem jest słowo „interpretacja”, które jest zmartwieniem w każdej dyskusji na temat przepisów prawa budowlanego, co oczywiście rzutuje na cały proces inwestycyjny. Następne czarodziejskie sformułowania to „dyskusja nad interpretacją, precedens, nadgorliwość, obiektywne zasady”, zestaw pojęć, które wypaczają stosowanie przepisów prawa budowlanego doprowadzając do powstania niemalże nowego „powielaczowego” prawa.

Bo wracając do tematu zgody na użytkowanie obiektu, to zgoda taka w formie decyzji winna być stosownie z przepisami wydawana w trzech przypadkach: przy zamiarze oddania do użytkowania części obiektu budowlanego, w sytuacji kiedy uzyskanie decyzji nakazał organ w trakcie prowadzenia tzw. procedury naprawczej i legalizacyjnej oraz w sytuacji skończonego obiektu wymienionego w załączniku do prawa budowlanego, kiedy wymagane jest pozwolenie na budowę i obiekt jest zakwalifikowany do którejś z kategorii. Prawo budowlane wyraźnie określa jakie czynności i rozstrzygnięcia ma podjąć organ nadzoru budowlanego. I tu zaczynają się kłopoty, bo zaczyna się „interpretacja” i najdziwniejsze decyzje wydawane przez organy nadzoru budowlanego. Jest rzeczą oczywistą że opóźnienia w oddaniu obiektu do użytkowania rzutują zdecydowanie na efekty inwestycyjne – koszty, terminy, ubezpieczenia, rozliczenia z bankami itp. Jak dotychczas jest to zmartwienie kierownika budowy, inspektora nadzoru czy wręcz inwestora. Z praktyki – nadzór budowlany robi kontrolę, pozwala na użytkowanie obiektu, w niedługim czasie w trakcie zmiany właściciela spisany jest protokół z przeglądu budynku i okazuje się, że występują liczne braki w budynku, które nie zostały stwierdzone przez inspektora w trakcie kontroli. Niestety w każdym urzędzie występują różne podejścia do sprawy, różny stopień wymagań, co godzi w pewnym stopniu w stabilność prawa i niezwykle komplikuje system inwestowania.

Bardzo często nadzór budowlany wszczyna postępowanie z tego tylko powodu, że obiekt jest przypisany do którejś z kategorii.

Następny problem jaki się pojawia w momencie odbioru budynku, a w przepisach nie występuje, to sformułowanie w decyzjach iż obiekt jest „wykonany zgodnie z projektem budowlanym „, a w wielu decyzjach dodaje się jeszcze „i zgodnie z przepisami”, co niczym nie jest uzasadnione i nie wynika z przepisów prawa. Po pierwsze nie określa się z jakimi przepisami, a ponadto żaden z przepisów prawa budowlanego nie zawiera takiego sformułowania. Jest rzeczą oczywistą, że nadzór budowlany ma prawo kontrolować budowę w trakcie jej trwania i stwierdzać zgodność z przepisami budowlanymi, natomiast postępowanie w momencie odbioru jest ściśle określone w Prawie budowlanym i nie zawiera takiego uprawnienia.

Nie jest potrzebne omawianie całej procedury uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie, bo uczestnicy Forum w zdecydowanej większości znają to ze swojej codziennej działalności. Warto jeszcze zwrócić uwagę na jeden szczegół. W protokole obowiązkowej kontroli jest zapis czy materiały użyte do budowy danego obiektu spełniają wszystkie wymogi tzn. są dopuszczone do stosowania w budownictwie. Kierownik budowy się pod tym podpisuje, czyli składa oświadczenie w tym zakresie, a w czasie kontroli stwierdza się np. że wyłaz dachowy jest przesunięty o parę centymetrów czy jakiś inny drobny szczegół niezgodny z projektem. A przecież nie o to chodzi. Występują bardzo różne podejścia do zatwierdzania projektów w innych częściach kraju i w tej materii Wrocław ze swoimi urzędnikami jawi się jako oaza szczęśliwości. Czy zatem zmiana warunków realizacji inwestycji polega tylko na dążeniu do zmiany prawa budowlanego? Proponowane zmiany, które zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, tak naprawdę poza likwidacją formy decyzji przy uzyskiwaniu pozwolenia na budowę, niczego nie likwidowały. Te same projekty budowlane, te same uzgodnienia. A więc nie było żadnej rewolucji, a np. w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stroną jest tylko inwestor, więc ewentualne odwołanie od decyzji byłoby kuriozalne bo musiałby się odwołać sam inwestor.

Konferencja „Inwestorski tor przeszkód” jak odbyła się nie tak dawno w Warszawie, to było raczej mało konstruktywne narzekanie. Idąc tym tropem można by jednak stworzyć grupy panelowe poświęcone wybranym zagadnieniom z prawa budowlanego, jak np. projekt budowlany, samorząd zawodowy, realizacja inwestycji i pod tym kątem prowadzić konferencję i dyskusję.

III. DYSKUSJA

3.1. Blok dyskusyjny rozpoczął się od wystąpienia Zastępcy Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego - Pawła Ziemskiego. Wystąpienie zaczął od zdania, które kiedyś wypowiedział profesor Maciej Zieliński – prawnik, językoznawca, legislator, otóż „ w pracy legislatora ważne jest przestrzeganie zasady zachowania wysiłku”. Zasada ta sprowadza się do tego, że im większy wysiłek w tworzenie przepisu włoży legislator, tym mniej wysiłku na jego zrozumienie musi poświęcić interpretator. Gdyby więc byli dobrzy legislatorzy i tworzyli dobre przepisy, to nie musiałyby się odbywać takie Fora dyskusyjne. W każdej z wypowiedzi w referatach i w dyskusji jest jakiś procent racji.

Prawo należy stosować jak najbliżej tego jak ono jest napisane. Prawo jest pisane nie po to, aby stwarzać w życiu jakieś problemy, ale aby to życie upraszczać. Padło zdanie że być może nauczyliśmy się tego prawa, nauczyliśmy się je stosować i być może nie są potrzebne żadne zmiany w ustawie prawo budowlane. Stwierdzić jednak trzeba, że te kilkadziesiąt zmian w ustawie sprawiło, że ustawa straciła swoją spójność i w jakiś naturalny sposób zaczyna się ona zużywać. Trudno jest natomiast powiedzieć, czy nowe prawo budowlane, jako kodeks budowlany, czy jakaś inna forma, będzie lepsze. Próby zostały podjęte, trwają rozmowy ze wszystkimi środowiskami, które są zainteresowane prawem budowlanym: z administracją publiczną, organizacjami zawodowymi, z inwestorami i producentami materiałów budowlanych, czyli z wszystkimi, którzy realizują się gospodarczo w tym kręgu prawnym.

Czy uda się znaleźć rozwiązania satysfakcjonujące wszystkich? Raczej nie, ale warto próbować. Przy ewentualnej zmianie prawa budowlanego nadal będzie działał kodeks postępowania administracyjnego, nadal będzie trochę państwa w tym co obywatele będą realizowali. Natomiast intencją założycielską zmian, jest ograniczyć udział suwerennego państwa w działalności gospodarczej i maksimum odpowiedzialności przenieść na osoby posiadające uprawnienia budowlane, które wypełniając zawód zaufania publicznego winny chronić inwestorów, czy użytkowników obiektów budowlanych, przed zagrożeniami, które mogą zaistnieć ze strony człowieka. Zespół pracujący nad nowym prawem budowlanym nie posługuje się słowem „niemożliwe”.

Na koniec apel - „róbmy swoje”, jak u Młynarskiego. Nadzór budowlany ma robić to, co jest zapisane w ustawie prawo budowlane, to samo administracja architektoniczno – budowlana, projektant niech projektuje, a kierownik budowy niech kieruje budową.!

3.2. Jarosław Barańczak - dyrektor Wydziału Infrastruktury DUW, stwierdził, że jego wydział reprezentujący wojewodę, występuje jako organ pierwszej instancji w szczególnych przypadkach, w których tak naprawdę przestali posługiwać się prawem budowlanym, wobec znacznej ilości specustaw, w nich prawo budowlane jest tylko jednym z elementów. Ilość specustaw jest tak znaczna, że oni tylko wyrażają zgodę na realizację inwestycji z wykorzystaniem tylko tego fragmentu prawa budowlanego, który nie jest uregulowany specustawą. Procedowanie w ramach tych ustaw jest trudne. W wypadku Dolnego Śląska obowiązujące specustawy, to ustawy dot. spraw powodziowych, dot. obiektów związanych z euro, ustawa lotniskowa, ustawa kolejowa, ustawa gazowa, no i oczywiście podstawowa ustawa – ustawa drogowa. W związku z tymi ustawami powstała konieczność zainteresowania się Wydziału innymi sferami działalności, np. w tej chwili intensywnie zajmują się odškodowaniami i wywłaszczeniami. Te ustawy pokazują na przykład, jaki jest rzeczywisty stan ksiąg wieczystych, jakie są zaległości w tym zakresie, jaki jest chaos prawny i na jakim etapie jesteśmy, jeśli chodzi o zamiar respektowania przepisów prawa i porządkowania wokół siebie życia w oparciu o te przepisy.

Jak na razie można stwierdzić, że są one mocno niezadowolające, Stąd wnioski odnoszące się do zmian prawa budowlanego: czy w związku z tym należy go porządkować w duchu liberalizacji? Bo dzisiaj administracja architektoniczno – budowlana jest obciążona obowiązkiem dbałości o ład przestrzenny i architektoniczny. Ten nadmiar obowiązków administracji winien być podzielony i częściowo przekazany innym organom. Rodzi się tylko pytanie, czy to jest właściwy moment na takie zmiany z punktu widzenia ogólnej świadomości w zakresie konieczności respektowania prawa i gotowość do czytania prawa, tak jak ono jest zapisane.

A propos -historyjka – jeden z naszych dyplomatów rezydujących w Szwajcarii zaparkował samochód przy krawężniku ulicy w miasteczku, którego uroki poszedł podziwiać.

Po powrocie do samochodu, pani w oknie budynku najbliższego zaparkowanego samochodu, powiedziała żeby jeszcze chwilę poczekał i niczym się nie martwił, bo ona już dzwoniła na policję i ta za chwilę przyjedzie aby wypisać mu mandat, bo chyba nie zauważył, że tu nie można parkować. Warto zatem zadać sobie pytanie w jakiej sytuacji akuratnie jesteśmy.

3.3. Barbara Skultecka - Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego. Wojewódzki inspektorat Nadzoru Budowlanego prowadzi postępowania jako organ pierwszej instancji w zakresie budowy i utrzymania obiektów określonych w ustawie Prawo budowlane, prowadzi postępowania odwoławcze od decyzji powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawy wynikające z ustawy o wyrobach budowlanych.

Rocznie DWINB wydaje ok. 1800 – 2000 decyzji w trybie odwoławczym, jako organ drugiej instancji. Decyzje te z kolei są zaskarżane do sądów administracyjnych i ok. 20 % z nich jest przez sądy uchylanych ze względów proceduralnych. Należy pamiętać, że oprócz ustawy Prawo budowlane obowiązuje również kodeks postępowania administracyjnego i czasem dziwne, wydawałoby się wymagania urzędników, są podyktowane właśnie wymaganiami proceduralnymi. I często zdarza się, że duża praca inżyniera z nadzoru budowlanego jest niweczona przez wyrok sądu z powodu drobnego uchybienia proceduralnego. To niejednokrotnie złe postrzeganie nadzoru może wynikać z takich właśnie działań. Nie zgadzam się z wypowiedzią Jacka Millera, że zawiadomienie o zakończeniu budowy jest tożsame z pozwoleniem na użytkowanie. Składa się co prawda te same dokumenty, ale przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, która kończy proces inwestowania, organ przeprowadza obowiązkową kontrolę. Przed przystąpieniem do kontroli inwestor składa wniosek, kierownik budowy składa odpowiednie oświadczenie, a organ nadzoru sprawdza czy wszystko, co jest we wniosku i oświadczeniu, zostało tak zrealizowane. Często w trakcie kontroli zdarza się, że budowa nie jest do końca zrealizowana, że oświadczenie o zgodności z projektem i warunkami pozwolenia na budowę nie w pełni są prawdziwe, że wniosek inwestora mógłby dotyczyć części inwestycji, a nie całości. W takiej sytuacji odmawiamy udzielenia pozwolenia na użytkowanie. Zdając sobie w pełni sprawę, że dla inwestora zakończenie kosztownej inwestycji jest niezwykle ważne, można uniknąć takiej sytuacji składając do organu nadzoru wniosek o pozwolenie na użytkowanie części inwestycji. Wynika to częściowo z braku świadomości uczestników procesu budowlanego co do wymogów prawa w tym zakresie. Przykłady tego typu postępowania mamy z Wrocławia, chociażby z autostradowej obwodnicy Wrocławia. Wymienione przez poprzednika specustawy, są zmorą służb nadzoru. Wskazują one wojewodę jako organ wydający pozwolenie na użytkowanie, wojewoda nie posiada wyspecjalizowanych służb w tym zakresie i zwykle obowiązki wykonuje wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego na podstawie porozumienia zawartego z wojewodą.

3.4. Zbigniew Maćków - Przewodniczący Rady Dolnośląskiej Okręgowej Izby Architektów

Za niezwykle cenne uznaje zaproszenie na Forum oraz samą formę spotkania zmierzająca do poprawiania otoczenia w jakim przychodzi inżynierom i architektom wykonywać swój zawód.

W ciągu 10 już lat działania samorządu, cały czas są wykonywane działania zmierzające do poprawiania formy wykonywania zawodu na obszarze chociażby tylko Dolnego Śląska, niezależnie od mocno nieruchawego mechanizmu zmierzającego centralnie do zmian w Prawie budowlanym. Wspomnieć można chociażby, że jedynie na Dolnym Śląsku nie wymagano tych zaświadczeń potwierdzanych przez notariusza, aż do czasu kiedy zostało to zmienione centralnie przez GINB. Udało się doprowadzić do odchudzenia dokumentacji budowlanej poprzez wyrzucenie z niej takich elementów jak np. niektóre uzgodnienia, które z powodzeniem można wykonać później w momencie przystępowania do wykonywania określonych robót czy czynności. Na razie udało się odstąpić od wymogu dołączania do wniosku o pozwolenie na budowę zgody na wycinkę drzew w formie decyzji (wydawanej z odpowiednio wysoką opłatą), która, jak się często okazuje na budowie, być może w ogóle nie będzie miała miejsca. Do decyzji dołącza się tylko uzgodnienie w tym zakresie. Rozważane są również inne uproszczenia, jak chociażby decyzja o włączeniu do drogi publicznej, nie mówiąc już o decyzji która jest zmorą dla większości inwestycji, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której tryb uzyskiwania znakomicie przedłuża czas wykonywania projektu

Wynikiem tych i innych przemyśleń jest złożenie do komisji legislacyjnej Izby architektów pakietu 17 pomysłów zmierzających nie do rewolucyjnej zmiany, a do usprawnienia obowiązującego prawa budowlanego, szczególnie w zakresie jego niekompatybilności powstałej w wyniku wielokrotnych częściowych jego zmian. Oczekiwanie na trwałe kompleksowe zmiany może jeszcze jakiś nieokreślony czas potrwać.

Drugi obszar działań, to uderzenie w prawo o zamówieniach publicznych, szczególnie w odniesieniu do definicji rażąco niskiej ceny, który wypacza wyniki wielu przetargów. W tym względzie, korzystając chociażby z ostatnich doświadczeń, podjęto próbę ponownego zdefiniowania kryterium rażąco niskiej ceny i skierowania go do legislatorów, którzy na tym etapie pozytywnie odnieśli się do propozycji. Oczywiście idealnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie, innego niż cena, kryterium i wtedy wszyscy odetchnęliby z ulgą, również w kontekście finansowym.

Tutaj niezwykle cenne byłoby działanie w tym zakresie wspólne z izbą inżynierów.

W zakresie bieżącej działalności są podejmowane działania mające pomóc projektantom i organom. W tym celu opracowano broszurę, jak powinien wyglądać projekt budowlany. Broszura będzie poprawiana, aby ją dostosować do wprowadzonych do prawa budowlanego zmian, ale reszta działa i jest wykorzystywana i będzie popularyzowana we wszystkich starostwach.

3.5. Barbara Pawruk – członek Rady Okręgowej IIB. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Strzelinie.

Postępowania nadzoru budowlanego w Strzelinie, prowadzone są w ścisłej współpracy z organem administracji architektoniczno – budowlanej w Starostwie Powiatowym. Jako przykład podaje się sposób rozpoczęcia budowy.

Inwestor, w wydziale pełniącym funkcję administracji architektoniczno – budowlanej składa wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, dostaje decyzję wraz z informacją kiedy ta decyzja będzie ostateczna. Wydział a-b kieruje inwestora do biura nadzoru budowlanego po opracowane formularze: o zamiarze rozpoczęcia budowy, oświadczenia kierownika budowy oraz informacje dot. opracowania planu bioz. W dniu kiedy decyzja staje się decyzją ostateczną, w wydziale a-b inwestor otrzymuje na decyzji potwierdzenie jej ostateczności. Wypełnione, otrzymane wcześniej formularze przynosi do nadzoru budowlanego, nie są żądane kopie uprawnień bo są podane i podpisane w złożonym oświadczeniu, natomiast kierownik budowy musi dostarczyć aktualne zaświadczenie o członkostwie w izbie zawodowej oraz oświadczenie o wykonaniu planu bioz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego i przepisami wykonawczymi. Z kopią przyjętego zawiadomienia o rozpoczęciu budowy inwestor udaje się do wydziału a-b w celu zarejestrowania zakupionego dziennika budowy. Wcześniej otrzymuje informację, iż oprócz dziennika winien nabyć tablicę informacyjną budowy oraz informację o planie bioz. Można przyjąć, że w ten sposób w ciągu jednego dnia inwestor ma komplet dokumentów uprawniających do rozpoczęcia budowy.

Drugi przykład dotyczy sytuacji, kiedy inwestor prowadzi budowę z istotnym odstępniem od zatwierdzonego projektu, ujawnionej w trakcie kontroli przeprowadzonej przez nadzór budowlany. Organ wdraża procedurę naprawczą w trybie art. 50 i 51 prawa budowlanego, w wyniku czego, zostaje wydana decyzja nakazująca dostarczenie projektu budowlanego zamiennego oraz wyznaczony termin jego dostarczenia. W miarę zbliżania się do wyznaczonego terminu, zostaje zawiadomiony organ a-b, iż w odniesieniu do tej inwestycji zaistnieją przesłanki do uchylecia pozwolenia na budowę. Jeśli inwestor złoży projekt zamienny, organ a-b wydaje decyzję uchylającą pozwolenie na budowę.

Trzeci problem występujący często, to pozwolenie na wykonywanie robót innych niż budowa obiektu budowlanego. W decyzjach w wyniku korzystania z gotowych wzorów, często zapomina się o wykreśleniu obowiązków nakazanych w art. 54 i 55 Prawa budowlanego, tj. zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy bądź uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. Jeśli inwestor, wykonując zapis zawarty w decyzji, składa dokumenty w nadzorze budowlanym, organ wszczyna postępowanie w sprawie, następnie je umarzając i uznając je za bezprzedmiotowe, bo taki obowiązek nie wynika z przepisów ustawy. W odniesieniu do złożonego zawiadomienia, organ pismem zawiadamia inwestora o bezprzedmiotowości takich czynności prawnych. W takim wypadku organ nadzoru stosuje formę pisemnego zawiadomienia przez inwestora o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych na podstawie otrzymanej wcześniej decyzji.

3.6. DYSKUSJA I KOMENTARZE

Prowadzący obrady zaproponował podzielenie dyskusji na dwa podstawowe kierunki.

Pierwszy to problem jednolitości stosowania prawa, ponieważ jak wskazują głosy w dyskusji, w licznych organach to samo prawo jest różnie stosowane.

Drugi problem to wady i nieдомówienia w istniejących przepisach, które winny ulec zmianie. Jednym z nich jest problem projektu wykonawczego, niezdefiniowanego w przepisach Prawa budowlanego, co do jego formy i zawartości, a także bez określenia, kto ma prawo taki projekt wykonać. Ten sam problem dotyczy projektów stanowiących załączniki do zgłoszeń robót budowlanych.

Zgłoszone przez uczestników Forum głosy dyskusyjne pogrupowano i niektóre z nich zaopatrzone komentarzem na gorąco wygłoszonym przez zaproszonych gości, głównie Zastępcę Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Pawła Ziemskiego oraz mecenasa Krzysztofa Zajęca.

3.6.1. PROBLEMY ZWIĄZANE JEDNOLITOŚCIĄ STOSOWANIA PRZEPISÓW PRAWA BUDOWLANEGO

Głos w dyskusji: ten sam projekt budowlany, w różnych starostwach jest różnie oceniany i różnie interpretowany i to jest powód dla którego są potrzebne takie spotkania.

Komentarz – Paweł Ziemiński - Ale te starostwa mają do dyspozycji to samo Prawo budowlane i jeśli mówi ono że np. organ może wnieść sprzeciw, jeżeli to tylko tyle i nic więcej. Zachowania patologiczne na szczęście nie dotyczą całego nadzoru budowlanego i całej administracji.

Głos w dyskusji dot. pozwoleń na budowę wydawanych w starostwach. Zgłasza się propozycję, aby analogicznie jak to robi nadzór budowlany, co jakiś czas, choćby raz do roku odbywały się spotkania służb administracji architektoniczno – budowlanej dla wymiany poglądów i tak potrzebnego ujednoczenia prowadzonych postępowań.

Komentarz – Paweł Ziemiński - Jedyne województwo, które regularnie organizuje spotkania administracji architektoniczno – budowlanej, to województwo śląskie. W żadnym innym województwie takie praktyki, niestety nie mają miejsca. A warto nawet posłuchać zaproszonych gości, chociażby sędziów sądów administracyjnych. Bo dla niektórych organów wydaje się być wygodna taka sytuacja i lepiej nie wiedzieć co się robi źle. Dlaczego na Dolnym Śląsku nic takiego się nie dzieje?

Komentarz – Igor Śmietański ŚIUW - Wydział wysłał do starostów i do wiadomości odpowiedniego wydziału w starostwie, pisma z zaproszeniem dla naczelników wydziałów architektury w starostwach, z sugestią że udział jest obowiązkowy z racji wykonywania przez starostów zadań z zakresu administracji rządowej. I jak na razie ta formuła sprawia, że spotkania się odbywają.

Głos w dyskusji - Danuta Duch- Mackaniec z Jeleniej Góry

Problem dotyczy Starostwa w Jeleniej Górze w kontekście formy projektu budowlanego. Uciążliwością stało się ciągle podważanie niewłaściwego (trwałego spięcia) projektu budowlanego. Ustawodawca w rozporządzeniu nie określił na czym ma polegać takie spięcie. Starostwo np. nie przyjmuje spięcia w formie tzw. bindowania mimo, że wydając decyzję wszystkie strony projektu są stemplowane. Projektant jest zmuszany do trwałego zszywania projektu. Drugi problem dotyczy oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z przepisami inwestor składa oświadczenie w formie papierowej (na wzroście druku), podpisując je pod odpowiedzialnością karną. W Jeleniej Górze inwestor musi się pojawić osobiście w urzędzie i złożyć podpis w obecności urzędnika starostwa. Wydaje się że jest to nadinterpretacja przepisu i bardzo uciążliwa dla potencjalnych petentów.

Komentarz Paweł Ziemiński i Barbara Pawnuł

Działanie absolutnie nieuprawnione, w wypadku odmowy uzyskania pozwolenia na budowę złożyć odwołanie. Pozostaje również możliwość skargi do starosty lub w ogóle spotkanie inżynierów działających na tym terenie ze starostą w celu poprawienia relacji projektant – urząd administracji publicznej.

Głos w dyskusji – Leszek Nawrot

Problem ten winno się skierować do Dyrektora Wydziału Infrastruktury DUW - Jarosława Barańczaka, który jest organem drugiej instancji w stosunku do starosty.

Komentarz Paweł Ziemski

Tylko starosta decyduje o wykonywaniu na jego terenie obowiązków z zakresu prawa budowlanego

Głos w dyskusji – Hanna Jaśkiewicz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m. Jelenia Góra złożyła protest przeciwko tak negatywnym opiniom dot. Jeleniej Góry. Jest ona miastem wydzielonym na prawach powiatu i wszystkie instytucje związane z budownictwem są oddzielne. Oddzielny nadzór budowlany i oddzielna administracja architektoniczno – budowlana. Wszystkie podnoszone w dyskusji zarzuty dotyczą zatem innego obszaru, tzw. powiatu ziemskiego

Głos w dyskusji – Edward Adaszyński - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu Góra

Z dyskusji można odnieść wrażenie że głównymi hamulcowymi w realizacji inwestycji są nadzór budowlany i administracja architektoniczno – budowlana. Czy czasem nie jest tak, że hamulcowymi są projektanci i biura projektowe, naruszający przepisy prawa w przygotowaniu projektów, które stanowią załączniki do wniosków składanych przez inwestora w odpowiednich organach.

Komentarz Paweł Ziemski –

W istocie często tak jest i urzędnicy są zobowiązani aby w ramach uprawnień ustawowych sprawdzać to co trafia do urzędu, czy projekty są przygotowane zgodnie z prawem lub czy to prawo nie jest omijane.

Głos w dyskusji – starostwo powiatowe w Oleśnicy

Przyjąc należy iż w sytuacji kiedy występuje zmiana projektu budowlanego na wniosek inwestora, to do wniosku dołącza on jedynie rysunki zamiennie do projektu dotyczące tylko tych elementów obiektu, które ulegają zmianie, natomiast pojęcie projektu zamiennego występuje tylko w postępowaniu naprawczym bądź legalizacyjnym prowadzonym przez nadzór budowlany.

3.6.2. PROPOZYCJE ZMIAN W PRZEPISACH PRAWA BUDOWLANEGO

Głos w dyskusji - Roman Piotrowski- DOIIB

Nie widzi się potrzeby zmiany prawa budowlanego, praktyka dotychczasowa sprawiła, że poruszamy się w nim dosyć swobodnie i na pewno wielu kłopotów można by uniknąć gdyby wszyscy uczestnicy procesu budowlanego go przestrzegali. Jedyną rzeczą która winna być zmieniona to jest ciągnący się od czasu reformy administracji publicznej problem - brak w prawie budowlanym zapisu, upoważniającym izbę do przedstawiania kandydatów do organów nadzoru budowlanego. Niezależnie od politycznych uprawnień wojewodów i starostów, izba winna mieć prawo rekomendacji kandydatów na te stanowiska. Bo podejmowane w wielu sprawach z tego zakresu decyzje zależą wprost od poziomu i horyzontu ludzi je podejmujących.

Głos w dyskusji

Proponuje się wprowadzenie zmiany do prawa budowlanego definicji „przyłączy”, bo w prawie budowlanym brak jest definicji, natomiast jest odwołanie się do ustawy energetycznej i do ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzeniu ścieków. Dodatkowo różne są możliwości prawne realizacji przyłączy, co często powoduje różne interpretacje stosowane przez organy administracji.

Głos w dyskusji – Janusz Mazur

Wniosek - wprowadzenie obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w sytuacji kiedy inwestor jest jednocześnie wykonawcą inwestycji.

Głos w dyskusji – Grażyna Musiał m. Jelenia Góra

Wniosek dot. projektu budowlanego i zmiany rozporządzenia dotyczącego jego formy, aby była możliwość przekazywania do urzędu projektu w formie elektronicznej (oszczędność papieru) łącznie z podpisem elektronicznym na tym dokumencie, z zabezpieczeniem możliwości ewent. zmian w złożonym projekcie.

Komentarz Paweł Ziemiński

Wśród pomysłów składanych do nowego Prawa budowlanego, brana jest pod uwagę możliwość składania projektu w formie elektronicznej, z tym, że jest to propozycja kompromisowa - jeden egzemplarz będzie wydrukowany i składany do zatwierdzenia i opieczętowania, natomiast to co będzie zostawało w organie, to będzie forma elektroniczna.

Głos w dyskusji – Krzysztof Wołków - DOIIB

Problem, który jest wnioskiem do ewent. zmiany prawa budowlanego dotyczy zdefiniowania pojęcia tzw. projektu zamiennego. W praktyce, wobec braku definicji, są duże różnice między organami, co się rozumie pod takim pojęciem i jaka powinna być jego zawartość.

Komentarz - Jacek Miller

Bo tak naprawdę są dwa różne projekty zamienne. Jeden składany w administracji architektoniczno – budowlanej jest związany ze zmianą pozwolenia na budowę w normalnym trybie inwestycyjnym, natomiast projekt budowlany składany w nadzorze budowlanym jest efektem procedury legalizacyjnej lub naprawczej i każdy z nich rządzi się oddzielnymi zasadami.

Komentarz Paweł Ziemiński

Czy wszystko musimy mieć zdefiniowane? Projekt zamienny w starostwie jest elementem wniosku inwestora, jest działaniem legalnym przewidzianym w ustawie i tutaj nabywa się praw z wniosku. Projekt budowlany zamienny, który jest w postępowaniu nakazowym, jest sporządzany w sytuacji kiedy zostało naruszone prawo i tak nawiasem mówiąc tego projektu inwestor może nie robić, bo nadzór budowlany ma narzędzia prawne, aby taką sprawę doprowadzić do końca. Tak naprawdę nie wszystkie pojęcia zawarte w przepisach muszą mieć swoje definicje.

Głos w dyskusji

Obecnie projekt budowlany jest załącznikiem graficznym do decyzji administracyjnej. Urząd sprawdza warunki administracyjne, natomiast nie weryfikuje rozwiązań technicznych. Jednakże inwestor chciałby zrealizować obiekt na podstawie projektu budowlanego. Na podstawie tego projektu nie da się zrealizować obiektu budowlanego biorąc pod uwagę rozporządzenie o zawartości i formie projektu budowlanego. Wykonywane projekty wykonawcze są różnej wartości i stąd apel środowiska inżynierskiego o uporządkowanie tej kwestii.

Komentarz - Paweł Ziemiński

W takim wypadku projekt wykonawczy będzie musiał być weryfikowany przez organy administracji publicznej.

Prawo administracyjne sprawdza co, gdzie, dlaczego i z jaką funkcją może być dana inwestycja zbudowana. To jest rola prawa administracyjnego. Niecelowe wydaje się być poddawanie przepisom prawa administracyjnego np. wykonywanie detali konstrukcyjnych, czyli przysłowiowego wkręcania śrubek.

Głos w dyskusji

Środowisko, z uwagi na względy bezpieczeństwa, chciałoby mieć jasno określone zasady, kto i z jakimi uprawnieniami może opracować projekt wykonawczy. I niekoniecznie to musi być domeną inwestora.

Komentarz Paweł Ziemiński

Ale to inwestor zleca wykonanie projektu budowlanego, inwestor angażuje swoje środki finansowe. I nie da się (nie ma potrzeby) wszystkich czynności ustalać w postaci przepisów prawa administracyjnego.

Głos w dyskusji – Janusz Mazur

Proponuje się zmiany zapisu w prawie budowlanym, aby część obowiązków kierownika budowy związanych z jego odpowiedzialnością zawodową przenieść na inwestora, który kierownika zatrudnił i podpisał z nim umowę .

Głos w dyskusji – Rafał Zarzycki

Wniosek o uregulowanie rozporządzeniem sprawy projektów wykonawczych. Szczególnie drastycznie problem ten jest widoczny w wypadku projektów dla konstrukcji stalowych czy żelbetowych, gdzie projekt budowlany nie zawiera wielu informacji na podstawie których można obiekt wykonać.

Komentarz - Jan Spychała Śl.W.I.N.B.

Materiał do dyskusji – art. 3 pkt. 13 Prawa budowlanego podaje definicję dokumentacji budowy w skład której wchodzi również „rysunki i opisy służące realizacji obiektu” W art. 22 dot. obowiązków kierownika budowy ustala się m.in. w pktcie 2 „prowadzenie dokumentacji budowy”.

Można z tego wywieść tezę, że tak naprawdę to kierownik budowy decyduje czy na podstawie projektu budowlanego jest w stanie zrealizować obiekt, czy potrzebne są jakieś dodatkowe szczegółowe opisy i rysunki. I w tym momencie przejmując dostarczany mu projekt wykonawczy może go nie przyjąć jeśli np. wykonała go osoba bez uprawnień budowlanych.

Komentarz - Paweł Ziemski

Dyskusja na temat projektu wykonawczego trwa od wielu lat . Powstaje pytanie czy mają być zatwierdzane kolejne opracowania? Żeby projekt wykonawczy posiadał swoje rozporządzenie to musi się znaleźć w ustawie, a jeśli będzie taki wymóg to będzie musiał być zatwierdzany, a jeśli nie będzie zatwierdzany, to pozostają relacje cywilno – prawne i brak umocowania w ustawie. Czyli, albo to jest regulacja administracyjna ściśle określona w przepisach i musi to być weryfikowane, albo nie ma tej regulacji i pozostaje sfera cywilno - prawna.

Głos w dyskusji – Ryszard Rotter

W prawie budowlanym brak jest zapisu chroniącego kierownika budowy, który praktycznie za wszystko odpowiada, Często inwestor wymusza na nim określone działania. Proponuje się aby w prawie budowlanym, tam gdzie są zapisane jego obowiązki, znalazł się zapis jakiej on może podlegać ochronie prawnej. Forma dziennika budowy dla małej inwestycji jest zła. Za mało jest miejsca na wpisy merytoryczne, a nieuzasadnione obszernie są miejsca na wpisy administracyjne

Komentarz - Paweł Ziemski

W odniesieniu do funkcji kierownika budowy należy rozgraniczyć dwa obszary działania – stosunek pracy i pełnienie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Nie da się tego załatwić prawem budowlanym. Prawo budowlane jest to materialna część prawa administracyjnego regulująca jakieś relacje w jakimś obszarze, natomiast stosunek pracy to Kodeks Pracy. Jeżeli inwestor jest równocześnie pracodawcą dla kierownika budowy, to w wypadku nieuzasadnionych czy naruszających prawo żądań można np. rozwiązać umowę o pracę. Kierownik budowy jest siłą najemna zatrudniana przez inwestora, jeśli mu to nie odpowiada, to rozwiązuje umowę o pracę , wpisuje do dziennika że zrezygnował z pełnienia funkcji kierownika budowy i tym samym znikają jego problemy związane z tą budową. Prawo administracyjne nie ma możliwości ingerowania w prawo pracy w procesy cywilne czy karne, czyli ogólnie mówiąc, w relacje ogólnoludzkie. Zmiana dziennika budowy to prosta sprawa bo jest regulowana rozporządzeniem Ministra.

3.6.3. INNE PROBLEMY ZWIĄZANE ZE STOSOWANIEM PRZEPISÓW PRAWA BUDOWLANEGO

Głos w dyskusji – Jarosław Okrzeja

Gdy mówimy o odpowiedzialności zawodowej, to powstaje pytanie o odpowiedzialności zawodowej przy wykonywaniu projektów, a ściślej mówiąc o odpowiedzialności projektanta i sprawdzającego. Jaki jest „podział” tej odpowiedzialności?

Komentarz - Paweł Ziemski

Każdy odpowiada za swoją część pracy wykonaną przy projekcie, ponieważ każdy wykonuje w swoim zakresie samodzielną funkcję techniczną w budownictwie.

Głos w dyskusji

Nadal pozostaje problem funkcji kierownika budowy, głównie na małych budowach, gdzie pracownicy tak naprawdę są dobierani i zatrudniani przez inwestora, często są to ludzie przypadkowi bez odpowiednich przeszkoleń i badań,

Komentarz Jacek Miller

Niezależnie od sytuacji i ilości podejmowanych obowiązków, kierownik budowy zgodnie z prawem zawsze będzie odpowiadał za budowę, bo świadomie podjął się takich obowiązków podpisując deklarację o przyjęciu obowiązków.

Komentarz Paweł Ziemski , Barbara Pawruk, mec. Krzysztof Zając

W sytuacjach niezgodnych z prawem można donieść do nadzoru budowlanego, że budowa nie jest prowadzona zgodnie z prawem budowlanym. Za prowadzenie budowy za ewentualne wypadki zawsze będzie odpowiadał kierownik budowy. W dyskusji połączono dwa tematy - odpowiedzialność jako kierownika budowy i drugi, jak żyć za takie małe pieniądze, stąd potrzeba zatrudniania się jako kierownik budowy na wielu budowach jednocześnie. Problem dotyczy całego środowiska, które winno solidarnie ustalić pewne standardy w tym materialne, wykonywania funkcji kierownika budowy. Tego nie da się uregulować przepisami i dodatkowymi zapisami w Prawie budowlanym. Trzeba natomiast zmienić podejście do zawodu i zasady wyceny wykonywanej pracy.

Głos w dyskusji – Krzysztof Wołków - DOIIB

Jeśli na budowie pojawiają się kierownicy robót, czy muszą ich oświadczenia być zgłaszane do inspektora nadzoru budowlanego, czy wystarczy wpis do dziennika budowy i ich podpisy o przyjęciu takich obowiązków.

Komentarz Jacek Miller

Kierowników robót nie zgłasza się w nadzorze budowlanym i tylko w dzienniku budowy przyjmują określony zakres obowiązków. Budowa ma kierownika budowy, którego oświadczenie jest w nadzorze budowlanym dołączone do zawiadomienia o rozpoczęciu budowy.

Komentarz - Jan Spychała Śl.W.I.N.B.

Zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 1 Prawa budowlanego stwierdzić można jednak, że kierownik robót winien złożyć stosowne oświadczenie, natomiast niezależnie od zgłoszenia ponosi on odpowiedzialność z tytułu wykonywania funkcji technicznej w budownictwie. Zarówno kierownik budowy jak i kierownik robót ponoszą odpowiedzialność każdy w swoim zakresie,.

Komentarz - Paweł Ziemski

W obecnej wersji ustawy Prawo budowlane, kierownika budowy mamy wtedy kiedy jest decyzja o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego, kierownika robót możemy mieć jeśli decyzja o pozwoleniu na budowę odnosi się do wykonywania robót budowlanych a nie do budowy obiektu. Druga sytuacja to taka kiedy jest budowa obiektu, jest kierownik robót i na różnych etapach budowy i w różnych specjalnościach są ustanawiani kierownicy robót. Takich sytuacjach mamy obowiązek zawiadomić nadzór budowlany o ustanowieniu kierownika budowy kiedy będzie prowadzona budowa, natomiast dla robót budowlanych powiadamy także nadzór o ustanowieniu kierownika robót. Natomiast kierownicy robót ustanawiani w trakcie wielozadaniowej dużej inwestycji to zupełnie inne zjawisko i nie podlegają zgłoszeniu.

Głos w dyskusji

Przykład – prowadzona jest budowa, która ma swojego kierownika budowy. Zacznie potrzeba wykonania robót rozbiórkowych, wobec powyższego zostaje zaangażowana ekipa do ich wykonania i zostaje ustanowiony kierownik tych robót. Kierownik robót nie jest zgłoszony do nadzoru budowlanego, a tylko wpisany do dziennika budowy o podjęciu takiej funkcji. W trakcie robót rozbiórkowych zawaliła się ściana. Kto ponosi odpowiedzialność, kierownik budowy czy robót?

Komentarz - Jan Spychała Śl.W.I.N.B.

W tym wypadku za zaistniałą sytuację odpowiada kierownik robót rozbiórkowych, który na swoim odcinku wykonywał samodzielną funkcję techniczną w budownictwie, co nie

wyklucza przy szczegółowym postępowaniu obciążenia w jakimś stopniu również kierownika budowy.

Głos w dyskusji

Głosy ze środowisk wykonawczych sygnalizują coraz gorszą jakość projektów, sprawdzanie projektów jest powierzchowne i nierzetelne, brak rzetelnej koordynacji branżowej. Jest propozycja aby w inny sposób zorganizować sprawdzenie projektu. Chociażby korzystając z wzorów innych państw np. Niemiec. Urząd wydający pozwolenia na budowę, zleca przed wydaniem zgody sprawdzenie projektu innemu uprawnionemu z listy państwo, jak niekiedy zdarza się w Polsce.

Głos w dyskusji

Większość problemów związanych z jakością i omijaniem pewnych zasad prawnych i technicznych ma swoje źródło w tej tzw. najniższej cenie wywołanej przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Proponuje się opracowanie przez zainteresowane izby standardów zawodowych, przyjętych następnie do ścisłego przestrzegania przez członków.

Głos w dyskusji Wiesław Kozub Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lubinie

Zgłasza postulat aby organy administracji architektoniczno – budowlanej odmawiały zatwierdzania projektów zawierających rozwiązania wykraczające poza określone w rozporządzeniu. Niekiedy dla małych obiektów sposób ich przedstawienia zbyt szczegółowy sprawia, że stają się one niemal projektami wykonawczymi

Głos w dyskusji – Andrzej Nalepka z Głogowa

Znowu sprawa kierownika budowy Zarówno kierownik budowy jak i inspektor nadzoru muszą mieć odpowiednie uprawnienia do prowadzenia określonej budowy. Kierownik budowy dla wykonania specjalistycznych robót branżowych powołuje kierownika bądź kierowników takich robót, którzy ponoszą odpowiedzialność zawodową za ich wykonywanie. Na zakończenie budowy zarówno kierownik budowy, jak i kierownicy robót składają stosowne, wymagane prawem oświadczenia.

Głos w dyskusji

Próba indywidualnej oceny i praktycznych korzyści wyniesionych z Forum. Pierwsza obserwacja, to nieco inne spojrzenie na urzędy administracji, z którymi ma się do czynienia na co dzień – z nadzorem budowlanym i administracją budowlaną. Kontakty z urzędami to nie jest walka, ale swego rodzaju gra, w której są ściśle określone zasady. Różnica w odbiorze organów może wynikać też stąd, że niektóre organy ściśle przestrzegają przepisów prawa, inne są może bardziej liberalne. Wniosek – projektanci też muszą podnieść poziom swojej pracy, swoją wiedzę w zakresie przestrzegania wymogów prawnych i technicznych.

Podsumowanie dyskusji

Przewodniczący tej części obrad, **Włodzimierz Lewowski** stwierdził, iż w trakcie dyskusji, można wyróżnić kilka grup problemów, które w sposób szczególny zostały wyeksponowane przez uczestników Forum. Są to:

- Problem Starostwa ziemskiego w Jelenie Górze w zakresie interpretacji przepisów Prawa budowlanego,
- niejednolitość stosowania przepisów prawa przez wszystkie organy administracji publicznej na terenie Dolnego Śląska,
- projekt wykonawczy a uprawnienia budowlane
- standardy wykonywania zawodu (szczególnie finansowe)

Wykłady dostarczyły duży ładunek wiedzy, a dyskusja wskazała z jakimi najważniejszymi problemami borykają się członkowie izby.

Obrady Forum, tradycyjnie zakończyło wystąpienie Przewodniczącego Rady DOIIB, **dr hab. inż. Eugeniusza Hotały**, który podziękował wszystkim uczestnikom za aktywny udział, przedstawicielom starostw powiatowych, wszystkim delegatom i członkom organów izby, a szczególności wszystkim znakomitym gościom, za wykłady i komentarze, które stały się swoistym szkoleniem uczestników Forum.

Spotkania takie są spotkaniami corocznymi i będą kontynuowane. Dla lepszego poznania roli poszczególnych organów i dla poprawy współdziałania między nimi a członkami izby działającymi w sferze inwestycji i budownictwa, przewidywane są podobne spotkania w powiatach. W tym samym miejscu przewidziane jest spotkanie inżynierów z powiatu kłodzkiego i ząbkowickiego. Następne spotkanie, pod koniec października, przewidziano dla powiatów głogowskiego, legnickiego lubińskiego i polkowickiego.

Dyskusja, na podobnych jak obecne Forum, będzie musiała toczyć się nadal.

Polanica Zdrój , Wrocław
październik 2011

opracował :

mgr inż. arch. Jerzy Chmiel