

# Bartosz Majchrzak

---

## Charakter prawny odpowiedzialności zawodowej w budownictwie

---

Zeszyty Prawnicze 13/4, 145-166

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BARTOSZ MAJCHRZAK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## CHARAKTER PRAWNY ODPOWIEDZIALNOŚCI ZAWODOWEJ W BUDOWNICTWIE

### 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Celem niniejszego opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o charakter prawny odpowiedzialności zawodowej w budownictwie uregulowanej w art. 95-101 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.; dalej: p.b.). *Prima facie* oznacza to zajęcie stanowiska w kwestii zaliczenia jej do jednej z następujących kategorii: odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpowiedzialności administracyjnej lub odpowiedzialności innego rodzaju niż dotychczas wymienione. Dodatkowym problemem ujawniającym się na tle powyższego zagadnienia jest to, że cechy odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz administracyjnej są przedmiotem sporów<sup>1</sup>, dlatego też w zakresie rozumienia tych pojęć ograniczam się do przedstawienia jednego stanowiska, a pomijam rozbudowany opis odmiennych poglądów wyrażanych na ten temat oraz polemikę z nimi. W kontekście zaś istoty odpowiedzialności zawodowej w budownictwie za determinanty oceny uznaję w szczególności krąg podmiotów jej podlegających, przesłanki ponoszenia tej odpowiedzialności, uwarunkowania formalnoprawne wymierzenia kary, formę prawną rozstrzygnięcia w przedmiocie odpo-

---

<sup>1</sup> Zob. np.: M. WINCENIAK, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 45 i 89.

wiedzialności zawodowej, rodzaje kar oraz czynniki wpływające na ich wymiar.

## 2. TREŚĆ UNORMOWAŃ DOTYCZĄCYCH ODPOWIEDZIALNOŚCI ZAWODOWEJ W BUDOWNICTWIE

Zgodnie z art. 95 p.b., odpowiedzialności zawodowej w budownictwie podlegają osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, przez które to funkcje należy rozumieć działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych obejmującą: a) projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego; b) kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi; c) kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów; d) wykonywanie nadzoru inwestorskiego; e) sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych; f) rzeczoznawstwo budowlane (art. 12 ust. 1 p.b.). Przy tym, jak twierdzi A. Plucińska-Filipowicz, art. 95 p.b. odnosi się do osób posiadających wymagane uprawnienia do wykonywania powyższej działalności, co różnicuje zakresy podmiotowe tego przepisu i art. 91 ust. 1 pkt 2 p.b.<sup>2</sup>. Kwestia dysponowania wspomnianymi uprawnieniami podlega weryfikacji na gruncie art. 12 ust. 2 i 7 p.b., w których świetle podstawę wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi legitymowanie się przez daną osobę: a) decyzją (zwaną w przepisach P.b. „uprawnieniami budowlanymi”) wydaną przez organ samorządu zawodowego; b) wpisem na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (potwierdzonym zaświadczeniem wydanym przez izbę, z określonym w nim terminem ważności); c) wpisem, w drodze decyzji, do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego

---

<sup>2</sup> A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. NIEWIADOMSKI, Warszawa 2006, s. 802.

(na podstawie informacji przekazywanych bezzwłocznie przez organy samorządu zawodowego – art. 12 ust. 9 p.b.). Ta kilkustopniowość uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu skutkuje trudnością w precyzyjnym ustaleniu zakresu podmiotowego odpowiedzialności przewidzianej w art. 95 p.b., w szczególności tego, czy obejmuje on osoby posiadające „uprawnienia budowlane”, ale niewpisane na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Intencje ustawodawcy ujawniają szczegółowe unormowania zawarte w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (tj. Dz.U. z 2013 r. Nr 932, poz. 42 ze zm.; dalej: ustawa o samorządach zawodowych). Wynika z nich bowiem (np. z art. 26 pkt 1 ustawy o samorządach zawodowych), że orzecznictwo organów samorządu zawodowego w sprawach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie odnosi się tylko do członków izb, a zatem osób wpisanych na listę członków danej izby okręgowej (zob. art. 9 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych).

Czyny zagrożone odpowiedzialnością zawodową w budownictwie wymienia art. 95 p.b. Są nimi: a) dopuszczenie się występku lub wykroczenia określonego w rozdziale 9 p.b.; b) popełnienie czynu, za który dana osoba została ukarana w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie; c) spowodowanie, wskutek rażących błędów lub zaniedbań, zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska albo znacznych szkód materialnych; d) niespełnianie lub niedbałe spełnianie obowiązków; e) uchylanie się od podjęcia nadzoru autorskiego lub niedbałe wykonywanie obowiązków wynikających z pełnienia tego nadzoru (por. art. 20 ust. 1 pkt 4 p.b.). W tym kontekście warto dodatkowo podkreślić, że odpowiedzialność zawodowa w budownictwie *expressis verbis* (art. 95 pkt 2 p.b.) nie została wyłączona w przypadku ukarania osoby wykonującej samodzielne funkcje techniczne z tytułu odpowiedzialności karnej uregulowanej w p.b. Oczywistym wydaje się także to, że wymierzenie kary „zawodowej” w związku z zaistnieniem przestępki z art. 95 pkt 1 P.b. nie wyklucza ukarania za ten sam czyn na podstawie przepisów karnych rozdziału 9 p.b. Odmiennie zaś przedstawia się relacja odpowiedzialności zawodowej w budownictwie oraz odpowie-

działności dyscyplinarnej członków izb samorządu zawodowego. Jak stanowi art. 45 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych, deliktem dyscyplinarnym jest „zawinione naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 41” ustawy o samorządach zawodowych, a zatem obowiązku przestrzegania przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej, przestrzegania zasad etyki zawodowej, stosowania się do uchwał organów izby oraz regularnego opłacania składek członkowskich. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych, od odpowiedzialności dyscyplinarnej wyłączone są czyny podlegające odpowiedzialności zawodowej wymienione w art. 95 p.b.

Procedurę rozstrzygnięcia spraw odpowiedzialności zawodowej w budownictwie normują przepisy p.b., ustawy o samorządach zawodowych oraz stosowane odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.), do których odsyła art. 11 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych<sup>3</sup>.

Organem prowadzącym postępowanie w pierwszej instancji jest okręgowy sąd dyscyplinarny (art. 25 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych), chyba że sprawa dotyczy członka organu Krajowej Izby (Architektów oraz Inżynierów Budownictwa) lub członka organu okręgowej izby (architektów oraz inżynierów budownictwa) – wówczas w pierwszej instancji orzeka Krajowy Sąd Dyscyplinarny (art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządach zawodowych). Drugą instancję stanowią: w stosunku do okręgowego sądu dyscyplinarnego – Krajowy Sąd Dyscyplinarny (art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządach zawodowych), w odniesieniu zaś do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego rozstrzygającego sprawę w pierwszej instancji – minister właściwy do

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 814; W. PIĄTEK, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. GLINIECKI, Warszawa 2012, s. 725; J. SIEGIEN, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 400; D. SYPNIĘWSKI, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 139; wyrok NSA z 13 lutego 2007 r., II OSK 303/06, «Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych»; postanowienie NSA z 17 października 2008 r., II GSK 393/08, «Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych».

spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jako organ sprawujący nadzór nad działalnością samorządu zawodowego (por. art. 17 pkt 4 k.p.a.).

Zgodnie z art. 97 p.b., postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie jest wszczynane na wniosek: a) organu nadzoru budowlanego właściwego dla miejsca popełnienia czynu; b) organu nadzoru budowlanego, który stwierdził popełnienie czynu; c) organu samorządu zawodowego w zakresie swojej właściwości, a zatem okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej (art. 26 pkt 1 ustawy o samorządach zawodowych) albo Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej, jeżeli sprawa dotyczy członka organu Krajowej Izby (art. 38 pkt 1 ustawy o samorządach zawodowych). W szczególności zatem inwestor, właściciel obiektu, jego użytkownik czy inny podmiot podnoszący zarzuty wobec działalności osoby wykonującej samodzielne funkcje techniczne w budownictwie nie mogą wnioskować bezpośrednio o wszczęcie powyższej procedury<sup>4</sup>.

W doktrynie i orzecznictwie zasadniczo nie ma sporu co do tego, że stroną postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej jest wyłącznie podmiot podlegający takiej odpowiedzialności<sup>5</sup>. Przyjąć należy, że jest to wynikiem odpowiedniego stosowania w tym zakresie kryterium interesu prawnego wskazanego w art. 28 k.p.a.<sup>6</sup> W kontekście uczestników tej procedury nie można ponadto zapomnieć o specyficznej pozycji procesowej okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej i Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej, którzy zostali określani w art. 26 pkt 1 i art. 38 pkt 1 ustawy o samorządach zawodowych jako podmioty sprawujące funkcje oskarżyciela w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej (także wtedy,

---

<sup>4</sup> E. RADZISZEWSKI, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2004, s. 229.

<sup>5</sup> W. PIĄTEK, *op. cit.*, s. 724; A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, [w:] *Prawo budowlane...*, s. 818; S. SERAFIN, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 517; D. SYPNIEWSKI, *op. cit.*, s. 137; wyrok NSA z 8 września 1999 r., IV SA 1144/97, «Lex» nr 47829; wyrok NSA z 13 lutego 2007 r., II OSK 303/06, «Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych»; odmiennie: Z. KOSTKA, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2005, s. 198.

<sup>6</sup> Por. postanowienie NSA z 22 marca 2007 r., II OSK 501/06, «Lex» nr 344523.

gdy z wnioskiem o wszczęcie postępowania wystąpił organ nadzoru budowlanego<sup>7</sup>). Tego typu uczestników postępowania nie przewidują przepisy k.p.a. mające odpowiednie zastosowanie w omawianej procedurze. Nie byłoby również zasadne przyjęcie, że przysługuje im interes prawny w postępowaniu w rozumieniu art. 28 k.p.a. Wobec tego określenie sytuacji procesowoprawnej wymienionych podmiotów jest utrudnione, tym bardziej, że przepisy p.b. i ustawy o samorządach zawodowych regulują ją szczerzątkowo. Stanowią jednak, że rzecznicy odpowiedzialności zawodowej składają odwołania i skargi do sądu administracyjnego od orzeczeń w sprawach odpowiedzialności zawodowej (art. 26 pkt 2 i art. 38 pkt 2 ustawy o samorządach zawodowych). Ich uprawnienia i obowiązki procesowe przysługujące w toku postępowania nie zostały ponadto wyraźnie określone.

W świetle art. 99 ust. 1 p.b. postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie kończy „decyzja o ukaraniu” właściwego sądu dyscyplinarnego, podpiszana przez wszystkich członków składu orzekającego (art. 11 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych). W ocenie A. Plucińskiej-Filipowicz w tym przypadku mamy do czynienia z aktem rozstrzygającym sprawę indywidualną, załatwianą zgodnie z przepisami k.p.a. przez organ wykonujący funkcje organu administracji publicznej<sup>8</sup>. Z. Kostka zaś jednoznacznie określa powyższe orzeczenie „decyzją administracyjną, na którą służy skarga do sądu administracyjnego po wyczerpaniu służących w postępowaniu administracyjnym środków odwoławczych”<sup>9</sup> (por. art. 26 pkt 2 i art. 38 pkt 2 ustawy o samorządach zawodowych).

Treścią powyższej decyzji jest wymierzenie jednej z następujących kar: a) upomnienia; b) upomnienia z jednoczesnym nałożeniem obowiązku złożenia, w wyznaczonym terminie, egzaminu warunkującego uzyskanie uprawnień budowlanych, o którym mowa w art. 12 ust. 3 p.b.; c) zakazu wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie na okres od roku do 5 lat, połączonego z obowiązkiem złożenia,

---

<sup>7</sup> A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, [w:] *Prawo budowlane...*, s. 815-816.

<sup>8</sup> Tamże, s. 814.

<sup>9</sup> Z. KOSTKA, *op. cit.*, s. 198.

w wyznaczonym terminie, egzaminu warunkującego uzyskanie uprawnień budowlanych, o którym mowa w art. 12 ust. 3 p.b. (nieuzyskanie pozytywnej oceny z egzaminu oznaczać będzie utratę uprawnień do pełnienia samodzielnej funkcji technicznej – art. 96 ust. 6 p.b.). Ustawodawca nie wiąże jednocześnie określonej kary z konkretnym czynem wskazanym w art. 95 p.b. Precyzuje jednak dyrektywy wyboru sankcji przez sąd dyscyplinarny. W tym kontekście organ ten uwzględnia dotychczasową karalność z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie (art. 96 ust. 2 p.b.). Ponadto art. 96 ust. 3 p.b. stanowi, że o zakazie wykonywania samodzielnej funkcji technicznej orzeka się w przypadku znacznego społecznego niebezpieczeństwa czynu. Dodatkowymi przesłankami umożliwiającymi wymierzenie wspomnianej kary zakazu są ponowne dopuszczenie się czynu powodującego odpowiedzialność zawodową, pomimo uprzedniego dwukrotnego upomnienia, oraz uchylanie się od złożenia nakazanego egzaminu (art. 96 ust. 4 p.b.). Wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej podlega przedawnieniu po upływie 6 miesięcy od dnia powzięcia przez organy nadzoru budowlanego wiadomości o popełnieniu czynu i nie później niż po upływie 3 lat od dnia zakończenia robót budowlanych albo zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (art. 100 p.b.).

Ostateczna decyzja o ukaraniu jest przesyłana do wiadomości m.in. Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego (art. 99 ust. 1 pkt 4 p.b.). Informacja o karze podlega bowiem wpisowi do centralnego rejestru ukaranych prowadzonego przez ten organ w formie elektronicznej (art. 88a ust. 1 pkt 3 lit. c) p.b.). Dodatkowo kary z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie ulegają zatarciu w warunkach określonych w art. 101 ust. 1 p.b., o czym orzeka organ wydający decyzję o ukaraniu w pierwszej instancji.

### 3. CHARAKTER PRAWNY ODPOWIEDZIALNOŚCI ZAWODOWEJ

#### W BUDOWNICTWIE W ŚWIETLE USTALEŃ DOKTRYNY I ORZECZNICTWA

Wyżej scharakteryzowane unormowanie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie stanowi podstawę formułowania w doktrynie



i judykaturze rozbieżnych poglądów w odniesieniu do charakteru prawnego tej odpowiedzialności.

Według pierwszego stanowiska, sformułowanego przez A. Plucińską-Filipowicz, w omawianym przypadku ustawodawca przewiduje odpowiedzialność administracyjną osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie<sup>10</sup>. W ramach tej koncepcji mieści się również wywód zaprezentowany w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 kwietnia 2007 r. W jego świetle postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej jest postępowaniem administracyjnym, które prowadzi do wymierzenia sankcji z tytułu popełnienia deliktu służbowego, nie wyłączając sankcji zakazu wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. „Pozbawienie członka samorządu zawodowego inżynierów budownictwa prawa wykonywania samodzielnej funkcji w budownictwie, w tym także tryb, w jakim pozbawienie to następuje, należy do spraw z zakresu administracji publicznej definitywnie rozstrzygających o statusie zawodowym obywatela”<sup>11</sup>. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 18 października 2007 r., w którym stwierdził, że rzecznicy odpowiedzialności zawodowej obu instancji nie są uprawnieni do orzekania w sprawach administracyjnych, a właściwość rzeczową w tym zakresie posiadają jedynie sądy dyscyplinarne izb. Ustawodawca, określając w art. 25 ustawy o samorządach zawodowych zadania tych sądów, wymienił wśród nich kompetencje publicznoprawne zawarte w przepisach prawa materialnego, tj. w art. 95-101 p.b. „Są to więc typowe sprawy z zakresu administracji publicznej, przejęte do załatwiania przez korporacje architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów”<sup>12</sup>.

W innej publikacji A. Plucińska-Filipowicz utożsamia odpowiedzialność zawodową w budownictwie i odpowiedzialność dyscyplinarną, stosując te pojęcia zamiennie<sup>13</sup>. Analogiczny wniosek formułuje Z. Leoński,

---

<sup>10</sup> A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, *Wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie*, «Nieruchomości» 112.12/2007, s. 12.

<sup>11</sup> II OSK 659/06, «Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych».

<sup>12</sup> VII SA/Wa 1253/07, «Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych».

<sup>13</sup> A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, [w:] *Prawo budowlane...*, s. 802.

twierdząc, że odpowiedzialność zawodowa „[z]astępuje odpowiedzialność dyscyplinarną, gdyż jest rodzajowo podobna”. Wspólne dla niech jest to, iż ustawa nie łączy z popełnieniem danego czynu określonych sankcji, a zatem istnieje dość duża swoboda w doborze sankcji za popełnienie określonego deliktu<sup>14</sup>. A. Wasilewski zaś określa omawianą odpowiedzialność jako jedną z postaci „odpowiedzialności dyscyplinarnej w sensie ścisłym”, a zatem dotyczącej wyłącznie osób pozostających w stosunkach publicznoprawnego podporządkowania i z tego tytułu związanych szczególnymi obowiązkami dyscypliny, które w każdym przypadku determinowane są specyfiką celów publicznych i charakteru danego rodzaju stosunków prawnych<sup>15</sup>. Do tego samego nurtu poglądów zaliczam<sup>16</sup> także konstatację W. Radeckiego, że odpowiedzialność zawodowa w budownictwie jest odpowiedzialnością typu penalnego, skoro za czyny będące jej podstawą nakłada się kary. Nie stanowi ona jednak odpowiedzialności karnej (za przestępstwa czy wykroczenia), ale szczególny rodzaj odpowiedzialności, do której reguły rządzące odpowiedzialnością karną mogą być stosowane tylko na zasadzie analogii<sup>17</sup>. Z kolei T. B. Babel przypisuje odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne miano „rodzaju odpowiedzialności karnej”, która wymaga szczególnie jasnych zasad stosowania, bez względu na gałąź prawa<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Z. LEOŃSKI, [w:] Z. LEOŃSKI, M. SZEWCZYK, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 320.

<sup>15</sup> A. WASILEWSKI, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, «Przegląd Sądowy» 9/2001, s. 16 i 23.

<sup>16</sup> Jest to związane z akceptacją stanowiska, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego (zob. np. Z. LEOŃSKI, *Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników państwowych (administracji rządowej) i pracowników samorządowych w Polsce a arbitralność orzecznictwa*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa Olszanica, 23-26 maja 2004 r.*, red. E. URA, Rzeszów 2004, s. 271).

<sup>17</sup> W. RADECKI, [w:] W. RADECKI, J. SOMMER, K. STOGA, A. ZWIERZCHOWSKI, *Ustawa Prawo budowlane. Komentarz oraz wybrane przepisy wykonawcze*, Wrocław 1998, s. 207.

<sup>18</sup> T. B. BABIEL, *Nadzór budowlany*, Warszawa 2001, s. 101.

W niektórych swoich publikacjach Z. Leoński zajmuje stanowisko kompromisowe w stosunku do obu wyżej przedstawionych. Autor ten stwierdza mianowicie, że wśród tzw. kar administracyjnych (służących organom administracji publicznej wymuszaniu wykonania obowiązków administracyjnoprawnych)<sup>19</sup> występują takie, które są istotą przypominają częściowo kary dyscyplinarne. Przykładem tego typu kary administracyjnej są sankcje stosowane w ramach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie<sup>20</sup>.

#### 4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAWODOWA W BUDOWNICTWIE

Na potrzeby niniejszego opracowania pojęcie odpowiedzialności administracyjnej ograniczam do kwestii ponoszenia przez jednostkę (w szczególności podmiot administrowany) ujemnych konsekwencji polegających na wymierzeniu jej tzw. kary administracyjnej. Wprowadzenie tego typu odpowiedzialności ma stanowić gwarancję wykonywania obowiązków administracyjnoprawnych<sup>21</sup> (obejmuje sankcje powiązane ze stosunkiem administracyjnoprawnym nawiązywanym *ex lege* lub w drodze aktu administracyjnego<sup>22</sup>). Kary administracyjne są w istocie środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Sankcje te zatem – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjno-ochronne i zabezpieczające, a nie wyrządzenia osobistej dolegliwości za naruszenie fundamentalnych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie (przymuszają do respektowania nakazów i zakazów). Kary administracyjne nie są konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności

---

<sup>19</sup> Z. LEOŃSKI, *O istocie tzw. kar administracyjnych*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. FILIPEK, Bielsko-Biała 2003, s. 355.

<sup>20</sup> Tamże, s. 358.

<sup>21</sup> Tamże, s. 355.

<sup>22</sup> Por. M. WINCENIAK, *op. cit.*, s. 91.

obiektywnej<sup>23</sup>. Jest ona bowiem oderwana od konieczności stwierdzenia winy; wystarczy ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej<sup>24</sup> („obiektywnie ujęte bezprawie administracyjne”<sup>25</sup>). Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny, tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest zasadniczo w trybie przepisów k.p.a. (w formie decyzji administracyjnej<sup>26</sup>), a kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne<sup>27</sup>. Stanowi ona część procesu administrowania służącą wypełnianiu funkcji administracji publicznej, szczególnie policyjnych i reglamentacyjnych<sup>28</sup>.

Podjmując próbę skonfrontowania unormowań dotyczących odpowiedzialności zawodowej w budownictwie i powyższych cech odpowiedzialności administracyjnej, można wykazać podobieństwo w zakresie kilku elementów.

Stypizowane w art. 95 p.b. czyny objęte odpowiedzialnością zawodową w zestawieniu z grożącymi z tytułu ich dokonania karami (art. 96 ust. 1 p.b.), wskazują na to, że represja nie stanowi podstawowej funkcji omawianej odpowiedzialności. Przeważa tutaj funkcja ochronna interesu publicznego przed nieprofesjonalnymi, nieodpowiedzialnymi lub lekkomyślnymi działaniami osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie<sup>29</sup>. Innymi słowy, celem ustawodawcy jest zagwarantowanie należytego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych (odpowiedniej jakości świadczonych usług),

---

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z 31 marca 2008 r., SK 75/06, «OTK ZU» 2/A/2008, poz. 30 i cytowane tam orzeczenia.

<sup>24</sup> Z. CIEŚLAK, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. NIEWIADOMSKI, Warszawa 2011, s. 68.

<sup>25</sup> P. SADOWSKI, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. J. STELMASIAK, Warszawa 2010, s. 127.

<sup>26</sup> L. KLAT-WERTELECKA, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne*, red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI, Warszawa 2011, 71.

<sup>27</sup> Wyrok TK z 14 października 2009 r., Kp 4/09, «OTK ZU» 9/A/2009, poz. 134.

<sup>28</sup> A. MICHÓR, *Odpowiedzialność administracyjna – odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej, czy sankcja karna w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, red. L. BOGUNIA, XVIII, Wrocław 2005, s. 352.

<sup>29</sup> A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, *Wszczęcie postępowania...*, s. 12.

a tym samym ochrona interesu indywidualnego bezpośrednich adresatów działań osób objętych odpowiedzialnością oraz interesu zbiorowego, na który mogą one również oddziaływać. Przepisy dotyczące odpowiedzialności zawodowej w budownictwie służą zatem realizacji dobra wspólnego, w ramach którego mieszczą się takie wartości chronione, jak życie i zdrowie ludzi, własność i inne prawa majątkowe, środowisko, ład przestrzenny czy odpowiednie warunki użytkowe obiektów budowlanych. Odpowiedzialność zawodowa oddziałuje w tym zakresie zarówno odstraszająco, jak i przez eliminowanie osób nieprzygotowanych merytorycznie do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Nawiązując do powyższego, można bronić poglądu, że odpowiedzialność zawodowa w budownictwie służy realizacji funkcji administracji publicznej (zadań państwa), polegających na realizacji wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne<sup>30</sup>. Polega to na stosowaniu przez organy samorządu zawodowego sankcji z tytułu naruszenia administracyjnoprawnych obowiązków osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Obowiązki te zostały uregulowane przede wszystkim w przepisach p.b. i powstają z mocy samego prawa, w związku z podjęciem się wykonywania – w odniesieniu do konkretnej inwestycji – funkcji projektanta, kierownika robót budowlanych, inspektora nadzoru inwestorskiego czy rzeczoznawcy budowlanego.

Dodatkowo zauważyć należy, że wymierzanie kar z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie może być traktowane jako jeden z instrumentów sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Jak przypominał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 listopada 2011 r. o sygn. K 1/10<sup>31</sup>, art. 17 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje jedną z form decentralizacji rzeczowej, a mianowicie samorząd zawodowy. Decentralizacja ta polega na ustawowym powierzeniu zadań publicznych temu samorządowi, połączonym z przyznaniem samodzielności w zakresie ich wykony-

---

<sup>30</sup> Por. Z. CIEŚLAK, *op. cit.*, s. 55.

<sup>31</sup> «OTK ZU» 9/A/2011, poz. 99.

wania. Jednocześnie Konstytucja RP określa podstawowe zadanie publiczne, jakie mają do zrealizowania – na zasadzie decentralizacji (względnej samodzielności) – samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego<sup>32</sup>. Jest nim „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” (w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony). Zadanie to ma bardzo szeroki zakres, na który składają się różne zadania reglamentacyjne, kontrolne i nadzorcze wykonywane przez organy samorządu zawodowego nad członkami korporacji zawodowej (osobne zadania publiczne)<sup>33</sup>. Jednym z takich zadań szczególnych wydaje się być zatem sprawowanie orzecznictwa w zakresie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Argumentem formalnoprawnym uzasadniającym tezę o administracyjnym charakterze odpowiedzialności zawodowej w budownictwie jest nakaz odpowiedniego stosowania w procedurze jej ustalania przepisów k.p.a. (art. 11 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych). Dodając do tego okoliczność posłużenia się przez ustawodawcę w art. 99 ust. 1 p.b. pojęciem „decyzji o ukaraniu”, naturalnym wydaje się wniosek, że sprawa odpowiedzialności zawodowej jest sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. (sprawą indywidualną rozstrzyganą przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej). Na tym tle jednak należy pamiętać o tym, iż odesłanie do przepisów k.p.a. nie przesądza automatycznie o decyzyjnym charakterze rozstrzygnięcia kończącego procedurę, w której ramach ten akt normatywny ma być stosowany (por. np. art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.). Podobnie użyte przez ustawodawcę określenie „decyzja” nie musi oznaczać decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., ponieważ o naturze czynności organu rozstrzyga jej treść i wywoływane skutki, a nie nazwa, jaką posługuje się język aktów normatywnych<sup>34</sup>. Dokonując kwalifikacji danego aktu, stosuje się tzw. materialną

---

<sup>32</sup> M. TABERNACKA, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 111.

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Por. J. JENDROŚKA, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. BORKOWSKI, Warszawa 1989, s. 200.

koncepcję decyzji administracyjnej jako władczego, jednostronnego oświadczenia woli organu administracji publicznej, skierowanego do indywidualnie oznaczonego adresata, z którym nie łączy organu więź organizacyjna lub służbowa (zewnątrzny charakter), rozstrzygającego o uprawnieniach lub obowiązkach materialnoprawnych tego adresata na podstawie normy prawa powszechnie obowiązującego.

Po analizie przedmiotu rozstrzygnięcia zawartego w „decyzji o ukaraniu” z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, powstają zasadnicze wątpliwości, czy materialnie, w każdym przypadku, jest to decyzja administracyjna w ujęciu kodeksowym. Wspomniane zastrzeżenia są konsekwencją trudności w odnalezieniu w decyzji o wymierzeniu kary upomnienia (art. 96 ust. 1 pkt 1 p.b.) oraz upomnienia z jednoczesnym nałożeniem obowiązku złożenia egzaminu (art. 96 ust. 1 pkt 2 p.b.) elementu ustalania sytuacji materialnoprawnej jednostki w zakresie wykraczającym poza stosunki wewnątrz korporacyjne. Tylko orzeczenie o zakazie wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie przez wskazany okres nosi cechy kształtowania uprawnień lub obowiązków jednostki w sferze administracyjnego prawa materialnego. Konstatacja ta jednak nie wpływa na istnienie ustawowego obowiązku stosowania przepisów k.p.a. w procedurze ustalania odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, niezależnie od rodzaju kary wymierzonej w jej ramach. Może być ewentualnie podstawą sformułowania zarzutu nieadekwatności wybranego unormowania formalnoprawnego.

## 5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAWODOWA W BUDOWNICTWIE

E. Bojanowski określa odpowiedzialność dyscyplinarną mianem „odpowiedzialności karnej w organizacji”<sup>35</sup>. Wskazuje zatem na jej powiązanie z faktem przynależności pewnych osób do określonych or-

---

<sup>35</sup> E. BOJANOWSKI, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy. Glosa do wyroku SN z 26 lutego 2004 r., III SZ 2/03*, «Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa» 1-2/2005, s. 14.

ganizacji (w tym tzw. korporacji) i wynikających stąd konsekwencji<sup>36</sup>. Ta przynależność powoduje zwiększenie zakresu obowiązków podmiotów, a w konsekwencji ponoszenie odpowiedzialności już wówczas, gdy sankcji jeszcze nie przewidziano w sądowym prawie karnym czy w prawie administracyjnym (prawo dyscyplinarne w mniejszym lub większym stopniu obejmuje odpowiedzialność za czyny obojętne z punktu widzenia powszechnego prawa karnego – tzw. odpowiedzialność wzmocniona). Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej stosuje się sankcje za czyny niekarane sądownie lub administracyjnie. Z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia, gdyby ogół przepisów dyscyplinarnych przyjmował zasadę *ne bis in idem* w stosunku do odpowiedzialności karnej i administracyjnej (tymczasem większość tych przepisów tę zasadę odrzuca)<sup>37</sup>.

Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest zasadniczo z naruszeniem funkcjonujących w ramach danej organizacji specyficznych reguł deontologicznych, ukierunkowanych na ochronę powagi i godności wykonywanego zawodu przez wskazanie powinności etycznego wypełniania obowiązków zawodowych (wysoki poziom wymagań stawianych przedstawicielom zawodu związany jest z dużym prestiżem społecznym danej profesji). Jednocześnie w odniesieniu do deliktów dyscyplinarnych nie jest możliwa precyzyjna typizacja czynów zabronionych. Są one zatem ustawowo niedookreślone ze względu na obiektywną niemożność stworzenia wyczerpującego katalogu zachowań godzących w należyte wykonywanie obowiązków służbowych czy zachowanie prestiżu danego zawodu<sup>38</sup>.

Swoisty dla odpowiedzialności dyscyplinarnej jest również system sankcji, ponieważ kary dyscyplinarne wywołują skutki w sferze stosunku występującego między osobą podlegającą odpowiedzialności a organizacją, której jest członkiem. Konsekwencje te polegają albo na zerwaniu powyższego stosunku albo – w przypadku takich kar jak upomnienie czy nagana – na innym traktowaniu osoby ukaranej

---

<sup>36</sup> Z. LEOŃSKI, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 63-64.

<sup>37</sup> Tamże, s. 156-157 i 159.

<sup>38</sup> Wyrok TK z 27 lutego 2001 r., K 22/00, «OTK ZU» 3/2001, poz. 48.



w zakresie ewentualnych awansów, typowania do nagród, otrzymywania pewnych ulg itp.<sup>39</sup> („infamia” w ramach organizacji). Przy tym formalnym wyrazem zasady wewnątrzorganizacyjnego oddziaływania sankcji jest odnotowanie kary dyscyplinarnej w odpowiednim rejestrze prowadzonym przez daną organizację lub jej organy nadzorcze<sup>40</sup>.

Przejaw wewnątrzorganizacyjnego charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowi również to, że orzecznictwo w tym zakresie prowadzi organ organizacji, do której przynależy obwiniony. Przemawia za tym przekonanie, iż przedstawiciele danej profesji lepiej znają specyfikę jej funkcjonowania, a w konsekwencji mogą zastosować sankcje charakteryzujące się większą skutecznością i efektywnością<sup>41</sup>. Takie ukształtowanie struktury organów służy ponadto zagwarantowaniu pewnej (organizacyjnej lub personalnej) niezależności jurysdykcyjnej danej instytucji lub korporacji<sup>42</sup>.

Regulacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego przewidują, co do zasady, odpowiednie stosowanie w tej procedurze przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), co nie oznacza jednak, że staje się ona przez to postępowaniem karnym. Celem jest jedynie zapewnienie osobie obwinionej praw i gwarancji służących zabezpieczeniu jej interesów w postępowaniu dyscyplinarnym<sup>43</sup>. Odpowiedzialność dyscyplinarna bowiem nie jest tożsama z odpowiedzialnością karną, chociaż obie wywodzą się z prawa represyjnego (odpowiedzialności represyjnej), które cechuje posługiwanie się środkami będącymi z założenia dolegliwością dla sprawcy oraz oparcie odpowiedzialności

---

<sup>39</sup> Z. LEOŃSKI, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie...*, s. 166.

<sup>40</sup> Tamże, s. 167.

<sup>41</sup> P. SŁAWICKI, P. SŁAWICKI, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie w świetle nowej ustawy*, «PiP» 67.4/2012, s. 67.

<sup>42</sup> Por. M. ZUBIK, M. WIĄCEK, „*O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego*” – polemika, «Przegląd Sejmowy» 80.3/2007, s. 70.

<sup>43</sup> Wyrok TK o sygn. K 22/00.

na zasadzie winy<sup>44</sup>. Innymi słowy, przejście instytucji wywodzących się z prawa karnego i postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego służyć ma celom ochronnym (sięgnięcie do nich stwarza możliwość optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego). W szczególności obejmuje to obowiązek przestrzegania zasady domniemania niewinności, nakazującej organowi prowadzącemu postępowanie dyscyplinarne przyjęcie tzw. prawdy tymczasowej, do czasu gdy dowody przeprowadzone w postępowaniu wykażą, że prawda rzeczywista (obiektywna) jest odmienna<sup>45</sup>.

Dokonując oceny unormowania odpowiedzialności zawodowej w kontekście powyższego wzorca dotyczącego odpowiedzialności dyscyplinarnej, można zauważyć przede wszystkim, że ta pierwsza kategoria odpowiedzialności odnosi się do ograniczonego zakresu podmiotowego, a mianowicie do osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie na podstawie wymaganych uprawnień, a tym samym będących członkami właściwego samorządu zawodowego. Niemniej jednak powstaje zasadnicza wątpliwość, czy odpowiedzialność zawodowa odznacza się cechą jej powiązania z faktem przynależności do określonej organizacji (korporacji) w takim rozumieniu, o jakim pisze się w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Tę wątpliwość motywuje to, że odpowiedzialność zawodową w budownictwie przewidywały przepisy P.b. obowiązujące jeszcze przed powołaniem samorządu zawodowego na mocy ustawy o samorządach zawodowych. Ustawa ta, oprócz utworzenia korporacji zawodowej, wprowadziła odpowiedzialność dyscyplinarną członków izb samorządu, która funkcjonuje obok i w sposób niekonkurencyjny (por. art. 45 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych) w stosunku do odpowiedzialności unormowanej w art. 95-101 p.b. Okoliczności te wskazują, że wymienione przepisy P.b. nie są ukierunkowane na ochronę prestiżu zawodu wykonywanego przez osoby należące do korporacji ani na zagwarantowanie prawidłowości stosunków we-

---

<sup>44</sup> K. DUDKA, *Stosowanie przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do nauczycieli akademickich*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. P. HOFMAŃSKI, Warszawa 2010, s. 354-355.

<sup>45</sup> Wyrok TK o sygn. K 22/00.

wnątrzorganizacyjnych, a cel tej regulacji stanowi ochrona interesu indywidualnego i interesu zbiorowego (bezpośrednich i pośrednich) adresatów działań osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Innymi słowy, funkcje odpowiedzialności zawodowej w budownictwie abstrahują od kwestii przynależności podmiotu jej podlegającego do samorządu zawodowego.

Konsekwentnie sankcje wymienione w art. 96 ust. 1 p.b. tylko pośrednio mogą wywołać konsekwencje w sferze stosunku między osobą wykonującą samodzielne funkcje techniczne a korporacją, której jest członkiem. Mogą one doprowadzić bowiem, zgodnie z art. 96 ust. 6 P.b., do utraty uprawnień budowlanych, co spowoduje w dalszej kolejności skreślenie z listy członków okręgowej izby samorządu zawodowego (art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządach zawodowych). Jednak bezpośrednim celem tych kar jest odsunięcie (czasowe lub definitywne) osób nieprzygotowanych merytorycznie lub lekkomyślnych od wykonywania zawodu zaufania publicznego. Odmienne zagadnienie to kształtuje się w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej członków izb. Sankcje z jej tytułu są ukierunkowane na czasowe lub definitywne pozbawienie statusu członka izby samorządu zawodowego (por. art. 54 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o samorządach zawodowych), a w rezultacie również prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie (ale już nie uprawnień budowlanych).

W aspekcie proceduralnym odpowiedzialność zawodowa w budownictwie, pomimo odesłania do stosowania przepisów k.p.a. (art. 11 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych), odznacza się pewnymi podobieństwami do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Obejmują one możliwość inicjowania postępowania w sprawie odpowiedzialności przewidzianej w art. 95-101 p.b. przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej (wnioskuje on również o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego – art. 47 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych). Ponadto organ ten pełni „funkcję oskarżyciela w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej” (art. 26 pkt 1 i art. 38 pkt 1 ustawy o samorządach zawodowych), która to funkcja procesowa jest charakterystyczna dla postępowań dyscyplinarnych, mających z istoty swojej formę kontradycyjną. Tej specyfice natomiast nie odpowiada unor-

mowanie k.p.a. obejmujące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne, w którym nie ma miejsca dla kontradyktoryjności, ponieważ zmierza ono do dokonania przez organ administracji publicznej „pierwotnej”, a w związku z tym „niespornej” konkretyzacji normy prawa materialnego, polegającej na określeniu uprawnień lub obowiązków jednostki w drodze decyzji administracyjnej<sup>46</sup>. Związany z tym jest dodatkowo, wcześniej już sygnalizowany, problem statusu procesowo-prawnego rzecznika odpowiedzialności zawodowej, którego z natury rzeczy nie unormowano w k.p.a., a regulacja ustawy o samorządach zawodowych czyni to jedynie szczątkowo. Podmiot ten z pewnością nie legitymuje się interesem prawnym w postępowaniu w rozumieniu art. 28 k.p.a., co pozwoliłoby uznać go za stronę. Stoi raczej na straży interesu publicznego, a zatem motyw jego udziału w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej jest analogiczny do *ratio legis* wprowadzenia w postępowaniu administracyjnym instytucji podmiotów na prawach strony (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i organizacja społeczna). Niemniej jednak w żadnym razie uczestnicy ci, na gruncie procedury administracyjnej, nie są powołani do prowadzenia ze stroną sporu dotyczącego dokonania przez nią czynu zagrożonego karą (a taka sytuacja ma miejsce w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej).

Cechą wspólną regulacji odpowiedzialności zawodowej w budownictwie i odpowiedzialności dyscyplinarnej jest to, że kara podlega „miarkowaniu” przez organ orzekający, gdyż ustawodawca nie przypisuje ściśle określonej sankcji do oznaczonego czynu. Innymi słowy, nie występuje w tym przypadku automatyzm wymiaru charakteryzujący kary administracyjne. Przy tym należy zwrócić uwagę na treść dyrektywy dotyczącej orzekania zakazu wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, polegającej na konieczności stwierdzenia „znacznego społecznego niebezpieczeństwa czynu” (art. 96 ust. 3 p.b.). Ustawodawca posłużył się zatem identycznym sformułowaniem z użytym na oznaczenie dyrektywy wymiaru kary w art. 50

---

<sup>46</sup> Szerzej zob. B. MAJCHRZAK, [w:] W. FEDERCZYK, M. KLIMASZEWSKI, B. MAJCHRZAK, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011, s. 51.

§ 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94, ze zm.; uchylona na mocy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 554, ze zm.) oraz w art. 33 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń w brzmieniu pierwotnym (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.). W aktualnie obowiązujących przepisach ustawy odwołują się w to miejsce do pojęcia „stopnia społecznej szkodliwości czynu”, przy ocenie którego – zgodnie z art. 47 § 6 k.w. i art. 115 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) – należy brać pod uwagę „rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia”.

Unormowania dotyczące odpowiedzialności zawodowej zawarte w P.b. wykazują dalsze podobieństwa do regulacji występujących typowo w przepisach odnoszących się do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Polegają one na wprowadzeniu upomnienia jako jednej z kar (art. 96 ust. 1 pkt 1 i 2 p.b.), wpisu informacji o ukaraniu do centralnego rejestru ukaranych prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (art. 99 ust. 2 p.b.), instytucji przedawnienia wszczęcia postępowania (art. 100 p.b.) oraz zatarcia kary poniesionej z tytułu odpowiedzialności zawodowej (art. 101 ust. 1 p.b.).

## 6. KONKLUZJA

Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie (art. 95-101 p.b.) ma swoisty charakter, jako że zasługuje na umiejscowienie na pograniczu odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustawodawca w jej przypadku bowiem łączy elementy administracyjne z unormowaniami przyjmowanymi w odniesieniu do wymierzania sankcji dyscyplinarnych. Funkcja, podstawowe kryterium przesądzające, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego<sup>47</sup>, o charak-

---

<sup>47</sup> Np. wyrok TK o sygn. SK 75/06.

terze prawnym odpowiedzialności, sugeruje administracyjnoprawną naturę odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Podobne wnioski nasuwają się w związku z przyjętymi zasadniczymi rozwiązaniami proceduralnymi (odesłanie do stosowania przepisów k.p.a.). Natomiast szereg szczegółowych regulacji zostało zaczerpniętych z wzorców właściwych odpowiedzialności dyscyplinarnej (dotyczy to: organu orzekającego, podmiotu inicjującego postępowanie w sprawie, występowania funkcji oskarżyciela, miarkowania kary, katalogu kar, wprowadzenia instytucji przedawnienia wszczęcia postępowania, wpisu informacji o ukaraniu do rejestru oraz zatarcia kary). Przeprowadzona analiza wskazuje, że to „niezdecydowanie” prawodawcy może być podstawą formułowania uzasadnionego zarzutu niekoherencji współwystępujących elementów.

#### THE LEGAL NATURE OF PROFESSIONAL LIABILITY IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY

##### Summary

The article concerns the legal nature of professional liability in the construction industry (Articles 95-101 of *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*: the Polish Construction Act of July 7, 1994; *Dz.U.* 2013, Item. 1409; with later amendments; hereinafter P.b.). This issue requires an analysis of the relevant norms of P.b. in the context of the typical characteristics of administrative and disciplinary liability. It can be concluded that the professional liability of persons performing independent technical duties in the construction industry has a specific character, combining elements of administrative law with the solutions adopted for disciplinary penalties. The function of this liability and its essential procedural regulations, which are subject to the Polish Administrative Procedure Code (*Kodeks postępowania administracyjnego*) suggest its nature is administrative. However, a number of specific regulations have been drawn from the model applicable in disciplinary liability (including the deciding authority,

the initiator of the proceedings, the prosecutor's function, moderation of penalties, the catalogue of penalties, the institution of limitation of proceedings, entry of records in the register of sentenced persons and its erasure). As a result, we can formulate an objection of incoherent regulation.