

VI SA/Wa 600/14 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2014-07-18	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2014-02-13	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Małgorzata Grzelak /przewodniczący sprawozdawca/ Pamela Kuraś-Dębecka Zbigniew Rudnicki	
Symbol z opisem	6017 Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	
Hasła tematyczne	Uprawnienia do wykonywania zawodu	
Skarżony organ	Inne	
Treść wyniku	Oddalono skargę	
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 poz 1409 art. art. 12 ust. 1 pkt 1, 14 ust. 3 pkt 1 lit. b) i ust. 4 <i>Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity</i> Dz.U. 2013 poz 907 art. 31 ust. 4 <i>Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych - tekst jednolity.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Małgorzata Grzelak (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Pamela Kuraś - Dębecka Sędzia WSA Zbigniew Rudnicki Protokolant st. sekr. sąd. Karolina Pilecka po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 lipca 2014 r. sprawy ze skargi K. M. na decyzję Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia [...] grudnia 2013 r. nr [...] w przedmiocie odmowy nadania uprawnień budowlanych do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych, bez przeprowadzenia egzaminu oddała skargę

UZASADNIENIE

Okręgowa Komisja Kwalifikacyjna [...] Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, decyzją z dnia [...] września 2013 r. odmówiła nadania K. M. uprawnień budowlanych do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych - bez przeprowadzenia egzaminu.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że wnioskodawca nie spełnił jednego z trzech warunków, które należy spełnić łącznie, aby uzyskać wnioskowane uprawnienia budowlane. Wykazał posiadanie odpowiedniego wykształcenia i odbycie praktyki na budowie przez okres 1 roku, nie wykazał natomiast wymaganego przepisem art. 14 ust. 4 ustawy Prawo budowlane odbycia praktyki projektowej w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami przez okres 2 lat.

Według organu I instancji przedmiotowa praktyka nie została zaliczona z tego powodu, że wg Komisji dokumentacja, w której sporządzaniu uczestniczył wnioskodawca, miała charakter dokumentacji powykonawczej, za której przygotowanie i wykonanie odpowiada kierownik budowy/kierownik robót. Uczestniczenie w wykonaniu, zatem takiej dokumentacji, która nie należy do obowiązków projektanta, nie może być zaliczane przez Komisję do praktyki przy sporządzaniu projektów. Sporządzanie dokumentacji powykonawczej zdefiniowanej w art. 3 pkt 14 Prawa budowlanego, jest obowiązkiem kierowników budowy, a więc osób, od których wymagane jest posiadanie uprawnień do kierowania robotami budowlanymi a nie uprawnień projektowych - art. 22 pkt 8 Prawa budowlanego. Z tego powodu, zdaniem Komisji, nie można zaliczyć praktyki przy sporządzaniu projektów powykonawczych do praktyki wymaganej do nadania uprawnień projektowych. Aby praktyka mogła być zaliczona do praktyki niezbędnej do nadania uprawnień do

projektowania konieczne jest uczestniczenie przy sporządzaniu dokumentacji, do wykonania, której wymagane jest posiadanie uprawnień projektowych tj. projektów budowlanych, w tym projektów wykonawczych.

Krajowa Komisja Kwalifikacyjna po rozpatrzeniu odwołania K. M. decyzją z dnia [...] grudnia 2012r. utrzymała w mocy zakwestionowane rozstrzygnięcie.

Organ odwoławczy przychylił się do stanowiska K. M., że skarżący uczestniczył w pracach dotyczących sporządzania projektów wykonawczych a nie dokumentacji powykonawczej jak stwierdził organ I instancji. Tym niemniej Krajowa Komisja Kwalifikacyjna uznała, że ustalenie to, choć zgodne z oczekiwaniem strony, nie zmienia jednak faktu, że rozstrzygnięcie organu I instancji jest prawidłowe. Według organu odwoławczego projekt wykonawczy nie jest zaliczany do projektów budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane. Zakres, forma i treść tego projektu nie jest uregulowana w Prawie budowlanym a w przepisach dotyczących zamówień publicznych. Wobec powyższego, do jego sporządzenia nie są wymagane uprawnienia budowlane. W ocenie Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane praktyka powinna obejmować sporządzanie projektów architektoniczno - budowlanych. Organ podkreślił, że ich zakres, forma i treść zostały uregulowane w ustawie - Prawo budowlane oraz rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Projekty te stanowią podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Projekt wykonawczy sporządzany jest na potrzeby związane z wykonywaniem robót budowlanych. Na taki podział wskazuje wprost treść § 1 w/w rozporządzenia. Zgodnie z jego treścią rozporządzenie to "określa szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, stanowiącego podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na ograniczając zakresu opracowań projektowych w stadiach opracowanie projektu budowlanego, wykonywanych równocześnie, projektu technologicznego oraz na potrzeby związane z wykom budowlanych. Z kolei prace obejmujące sporządzanie projektu wykonawczego nie wchodzą w zakres uprawnień budowlanych. Do sporządzania projektów wykonawczych nie są potrzebne uprawnienia budowlane.

W skardze do tutejszego Sądu, K. M. reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy tj. art. 14 ust. 3 pkt 1 lit. b w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawa budowlane, poprzez jego błędną wykładnię i nie zaliczenie do praktyki prac polegających na sporządzeniu projektów wykonawczych, pomimo, że projekty wykonawcze są istotnym elementem procesu projektowania, stanowią uszczegółowienie projektu budowlanego oraz były wykonywane pod nadzorem osób mających stosowne uprawnienia.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że w rozpatrywanej sprawie istotne jest ustalenie czym jest projekt wykonawczy. Strona wskazuje że pomimo, iż brak jest definicji w ustawie - Prawo budowlane, to pojęcie to nie jest obce prawu. Definicja projektu wykonawczego znajduje się w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z dnia 16 września 2004 r.). Projekt wykonawczy został tam wymieniony jako jeden z elementów dokumentacji projektowej, służącej do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę, a w treści rozporządzenia podano jego zakres. Definicja zawarta w § 5 tego aktu wykonawczego odzwierciedla istotę projektu wykonawczego. Według skarżącego, projekt wykonawczy jest rozwinięciem i uszczegółowieniem zatwierdzonego projektu budowlanego. W istocie to

projekt wykonawczy umożliwia zbudowanie obiektu, gdyż tylko on zawiera na tyle szczegółowe rozwiązania, aby inwestor i wykonawca mogli przeprowadzić inwestycję. Jego wykonanie wymaga wysokich umiejętności w zakresie projektowania, często większych niż przy samym sporządzaniu projektu budowlanego.

W ocenie skarżącego sam ustawodawca również nie wprowadził ograniczenia praktyki tylko do projektów budowlanych wymienionych w ustawie - Prawo budowlane. W samej ustawie Prawo budowlane w art. 14 ust. 3 mowa jest o odbyciu dwuletniej praktyki przy sporządzaniu projektów.

Podobnie w rozporządzeniu Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578 z późn. zm.) w § 4 ust. 3 pkt 1) określony jest sposób dokumentowania praktyki zawodowej. W książce praktyk wpisuje się "wyszczególnienie robót budowlanych i obiektów budowlanych, przy projektowaniu których bezpośrednio uczestniczyła (...) osoba odbywająca praktykę zawodową." W obu przepisach tym mowa jest o "projekcie" i "projektowaniu" bez ograniczenia tylko do projektów budowlanych. Natomiast projekt wykonawczy mieści się w pojęciu "projekt", a sporządzanie projektów budowlanych niewątpliwie mieści się w zakresie "projektowania". Dlatego też wykładnię organu pierwszej instancji, polegającą na zaliczaniu do praktyk projektów wykonawczych strona uznaje za zgodną z przepisami.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga nie jest uzasadniona.

Jak słusznie podsumował organ w odpowiedzi na skargę w niniejszej sprawie spór dotyczy w zasadzie jednej kwestii - czy wykonywanie projektu wykonawczego wymaga posiadania uprawnień budowlanych i wchodzi w skład praktyki projektowej niezbędnej do uzyskania uprawnień budowlanych do projektowania.

W tej sprawie organ I instancji zakwestionował cały okres praktyki skarżącego przy sporządzaniu projektów, uznając, że wnioskodawca w w/w okresie uczestniczył w pracach obejmujących sporządzanie dokumentacji powykonawczej, a ta - zdaniem Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej - nie wchodzi w zakres praktyki zawodowej. Jednocześnie Okręgowa Komisja Kwalifikacyjna wskazała, że aby praktyka mogła być zaliczona do praktyki niezbędnej do nadania uprawnień do projektowania konieczne jest uczestniczenie przy sporządzaniu dokumentacji, do wykonania, której wymagane jest posiadanie uprawnień projektowych tj. projektów budowlanych, w tym projektów wykonawczych.

Z kolei organ odwoławczy stwierdził, że wbrew stanowisku organu I instancji, z akt sprawy wynika, iż skarżący uczestniczył w pracach dotyczących sporządzania projektów wykonawczych, a nie dokumentacji powykonawczej. Tym niemniej projekt wykonawczy nie jest zaliczany do projektu budowlanego, wobec powyższego prace polegające na sporządzaniu projektów wykonawczych nie mogą być uwzględnione do praktyki, o której mowa w art. 14 ust. 3 pkt 1 lit. b) w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 z późn. zm.).

W ocenie Sądu, przytoczone powyżej stanowisko zawarte w decyzji organu odwoławczego tj. Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa jest prawidłowe.

W myśl art. 14 ust. 3 pkt 1 lit. b) Prawa budowlanego do nadania uprawnień budowlanych do projektowania

bez ograniczeń wymagane jest odbycie dwuletniej praktyki przy projektowaniu.

Stosownie do ust. 4 cytowanego przepisu warunkiem zaliczenia praktyki zawodowej jest praca polegająca na bezpośrednim uczestnictwie w pracach projektowych (...).

Praktyka powinna obejmować sporządzanie projektów architektoniczno-budowlanych (v. art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane 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: projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i sprawowanie nadzoru autorskiego).

Przygotowanie inwestycji budowlanej i jej projektowanie oraz budowanie to tzw. proces inwestycyjno-budowlany. Przebiega on w układzie iteracyjnym, dlatego w projektowaniu budowlanym przyjęło się wykonywać określone studia dokumentacji projektowej i stopniowo uszczegóławiać te rozwiązania projektowe (v. szerzej "Projekt budowlany a projekt wykonawczy" Aleksander Krupa w: Inżynier Budownictwa 10/2011).

Projekt budowlany to dokument formalny przedstawiający przewidywane rozwiązania projektowe planowanej inwestycji, stanowiący podstawę uzyskania opinii, uzgodnień, zgód i pozwoleń, w tym pozwolenia na budowę. Jego zakres jest prawnie określony (v. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, w szczególności § 1 ww. rozporządzenia zgodnie z którym rozporządzenie to określa szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, stanowiącego podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, nie ograniczając zakresu opracowań projektowych w stadiach poprzedzających opracowanie projektu budowlanego, wykonywanych równocześnie, w szczególności projektu technologicznego oraz na potrzeby związane z wykonywaniem robót budowlanych a także art. 28 Prawa budowlanego).

Z kolei projekt wykonawczy jest podstawowym składnikiem tzw. dokumentacji projektowej (wykonawczej). Stanowi uszczegółowienie rozwiązań zawartych w projekcie budowlanym.

Służy on do wyboru wykonawcy robót, wykonania robót budowlanych, kontroli ich jakości oraz odbioru zrealizowanych obiektów. Zakres projektów wykonawczych określony jest w przepisach tylko w odniesieniu do inwestycji realizowanych ze środków publicznych.

Projekt wykonawczy sporządzany jest na potrzeby związane z wykonywaniem robót budowlanych w zamówieniach publicznych zgodnie z przywoływanymi w skardze przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129) wydanym na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, 984 i 1047).

W zapisach unormowań prawnych obowiązujących przed wejściem w życie obecnego Prawa Budowlanego był zdefiniowany projekt techniczny, który pełnił rolę projektu wykonawczego. Jednakże wraz z wejściem w życie w 1994 roku nowej ustawy Prawo Budowlane jedyną dokumentacją projektową zdefiniowaną w uregulowaniach prawnych został projekt budowlany. W konsekwencji wszystkie zapisy, w tym dotyczące definicji dokumentacji budowy, samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie i uprawnień budowlanych, praw i obowiązków projektanta, przepisów karnych i odpowiedzialności zawodowej odnoszą się

jedynie do projektu budowlanego. Kontrolując zaskarżoną decyzję Sąd ograniczył się do zbadania jej zgodności z prawem w świetle wszystkich przepisów mających w sprawie zastosowanie. Nie leży bowiem w kognicji Sądu wdawanie się w rozważania w zakresie celowości i skuteczności stosowania rozwiązań wynikających z obowiązującego prawa. Z tych względów, na gruncie niniejszej sprawy Sąd nie dokonuje oceny rozwiązania przyjętego w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego. Stwierdza jedynie, że rozporządzenie to wydane jako akt wykonawczy ogranicza się do zamówień publicznych, a zatem nie ma zastosowania dla rozwiązań sformułowanych na gruncie ustawy Prawo Budowlane. Jak słusznie wskazuje organ, w świetle obecnie obowiązujących przepisów autorzy projektów wykonawczych nie muszą posiadać uprawnień budowlanych. Z samego faktu, że projekt wykonawczy jest rozwinięciem i uszczegółowieniem zatwierdzonego projektu budowlanego nie można wywodzić, że prace obejmujące sporządzenie projektu wykonawczego wchodzi w zakres uprawnień budowlanych. Zdaniem Sądu, rację ma organ stwierdzając w zaskarżonej decyzji, że omawiana praktyka skarżącego powinna obejmować projekty architektoniczno-budowlane, których zakres, forma i treść zostały uregulowane w ustawie - Prawo budowlane oraz rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Skoro więc projekt wykonawczy nie jest zaliczany do projektów budowlanych w rozumieniu ustawy Prawo budowlane to praktyka przy wykonywaniu takich projektów nie może być zaliczona w poczet praktyki wymaganej do uzyskania prawa do samodzielnego wykonywania funkcji technicznej projektanta.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że organ - wbrew zarzutom skarżącego - nie naruszył przepisów prawa materialnego tj. art. 14 ust. 3 pkt 1 lit. b w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawa budowlane odmawiając K. M. nadania uprawnień budowlanych do projektowania bez ograniczeń w specjalności wskazanej we wniosku – bez egzaminu.

Wobec niestwierdzenia innych naruszeń prawa obligujących Sąd do wyeliminowania zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego skargę należało oddalić na podstawie art. 151 p.p.s.a.