

Mandat karny wystawiony przez organy nadzoru budowlanego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego przeprowadził w roku 2019 i 2020 szereg czynności kontrolnych na budowach, w wyniku których nałożył na kierowników budów mandaty karne za naruszenia przepisów ustawy – Prawo Budowlane. Czy wszystkie były zasadne? Poniżej postaram się wskazać prawne warunki nakładania przez organy nadzoru budowlanego grzywien w drodze mandatu karnego na osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

Prawidłowość postępowania pracowników GUNB w tym zakresie budzi wiele wątpliwości, nie tylko u samych kontrolowanych, ale również u Rzeczników Odpowiedzialności Zawodowej i Sądów Dyscyplinarnych, do których są kierowane wnioski o ukaranie członków PIIB w trybie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie w związku z ich ukaraniem za naruszenie przepisów ustawy Prawo Budowlane.

Ustawa Prawo Budowlane w rozdziale 9 zawiera przepisy karne. Pozwalam sobie zauważyć, że art. 91 i 91a nie należą do kompetencji organów nadzoru budowlanego. Powoływanie się przez te organy, w szczególności na konsekwencje naruszenia art. 91 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym: kto udaremnia określone ustawą czynności organów nadzoru budowlanego podlega karze, może być uznane za nadużycie prawa uwzględniając fakt braku kompetencji do stosowania tego przepisu oraz próby jego rozciągania na „utrudnianie” czynności kontrolnych lub wyjaśniających.

Przepisy art. 91 i 91a ustawy Prawo Budowlane nie mogą być nigdy podstawą do jakichkolwiek władczych działań organów nadzoru budowlanego, w tym karania w drodze mandatu karnego.

Podstawą do nakładania kar w drodze mandatu karnego mogą być wyłącznie przepisy art. 92 i 93 ustawy – Prawo Budowlane. Przesądza o tym art. 94 tej ustawy wskazując, że orzekanie w sprawach o czyny, określone w art. 92 i art. 93, następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenie.

Wyłącznie czyny wypełniające dyspozycją norm prawa zawarte w w/w artykułach mogą być podstawą nałożenia mandatu karnego z tym, że **kompetencje organów nadzoru budowlanego są ograniczone tylko do art. 93.**

Orzekanie w sprawach o czyny, określone w art. 92 i art. 93, następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia ale organy nadzoru budowlanego nakładają kary wyłącznie za czyny określone w art. 93.

Mandat karny uprawomocnia się przez samo jego przyjęcie (Kodeks-art. 98 § 2 i 3). Ponieważ rozstrzyga on o odpowiedzialności sprawcy czynu, stanowi tym samym przeszkodę procesową, o jakiej mowa w art. 5 § 1 pkt 8, przeto nie można prowadzić kolejnego postępowania o to samo wykroczenie tej samej osoby, gdyż postępowanie co do tego samego jej czynu zostało już prawomocnie zakończone. Nawet gdyby, przyjąwszy mandat, sprawca go nie uregulował (mandat kredytowy), nie ma podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie do sądu, gdyż mandat taki egzekwuje się wówczas w trybie egzekucji administracyjnej (art. 100), został bowiem przyjęty i przez to stał się prawomocny.

Powyższe oznacza, że przyjęcie mandatu karnego przez członka izby, niezależnie od zasadności ukarania i prawidłowości postępowania organu nadzoru budowlanego, jest skutecznym ukaraniem, które staje się prawomocnym.

Brak jest realnych prawnych możliwości uchylenia się od skutków prawnych przyjęcia mandatu-ukarania za wykroczenie.

Co prawda, Kodeks przewiduje wprawdzie uchylenie prawomocnego mandatu (art.101) – ale to już wymagałoby od zainteresowanego skorzystania z porady prawnej.

Skuteczność ukarania (brak możliwości wzruszenia mandatu) nie oznacza jednak, że w postępowaniu administracyjnym przed organami izby mandat taki będzie uznany za dokument urzędowy potwierdzający ukaranie ze konkretny zarzucany członkowi izby czyn.

Zależać to będzie m.in. od prawidłowej treści i formy mandatu karnego oraz wykazania kompetencji osoby nakładającej karę w formie mandatu od jego nałożenia. Tryb postępowania mandatowego określa rozdział 17 Kodeksu.

Osoba obwiniana może odmówić przyjęcia mandatu karnego w przypadku braku określenia zachowania stanowiącego wykroczenie, czasu i miejsca jego popełnienia oraz kwalifikacji prawnej, a także poinformowania sprawcy wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego i o skutkach prawnych takiej odmowy.

Mandat powinien zawierać pouczenie o obowiązku uiszczenia grzywny w terminie 7 dni od daty przyjęcia mandatu oraz skutkach nieuiszczenia grzywny w terminie.

Staje się on prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego.

Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego działając na podstawie art. 95 § 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenie określono:

- uprawnienie pracowników organów nadzoru budowlanego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego;
- wykroczenia, za które pracownicy organów nadzoru budowlanego są uprawnieni do nakładania grzywien;
- zasady i sposób wydawania upoważnień do nakładania grzywien.

Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia pracownicy organów nadzoru budowlanego są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wyłącznie do wykroczenia określonego w art. 93 ustawy z dnia 7 lipca 1994 – Prawo Budowlane.

Stosownie do przepisu § 3 upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu wydaje:

- pracownikom Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wykonującym czynności instrukcyjno-kontrolne – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego;
- pracownikom wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego – właściwy wojewoda;
- pracownikom powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, na wniosek powiatowego inspektora nadzoru budowlanego – właściwy starosta.

Oznacza to, że członek izby podlegający czynnościom kontrolnym oraz organy izby prowadzące postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie mają prawo i obowiązek żądania okazania upoważnienia do nakładania grzywien przez pracownika organu nadzoru budowlanego prowadzącego postępowanie kontrolne, ponieważ jedynie osoba posiadająca prawidłowe upoważnienie może nakładać grzywnę w postaci mandatu karnego. Odmowa okazania upoważnienia powinna skutkować odmową przyjęcia mandatu oraz

umorzeniem postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wobec braku dowodu na skuteczność i zgodność z prawem ukarania mandatem.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia:

- upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego powinno zawierać: datę wydania i termin ważności, oznaczenie organu wydającego upoważnienie, powołanie podstawy prawnej, imię, nazwisko i stanowisko służbowe uprawnionego pracownika, numer legitymacji służbowej, określenie wykroczeń, za które pracownik jest upoważniony do nakładania grzywien, oraz terenu, na którym upoważnienie jest ważne,
- upoważnienie powinno być podpisane przez organ, który je wydał, oraz opatrzone pieczęcią.

W związku z powyższym oceniając ważność upoważnienia należy sprawdzić, czy zawiera ono wszystkie wymagane tym przepisem warunki. Brak jakiegokolwiek z wymaganych elementów skutkuje nieważnością upoważnienia i brakiem możliwości nałożenia grzywny.

Wzór formularza mandatu karnego i sposób nakładania grzywien w drodze mandatu karnego określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydane na podstawie art. 96 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

W myśl § 3 jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, funkcjonariusz nakładający grzywnę, na żądanie sprawcy wykroczenia jest obowiązany okazać dokument upoważniający go do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego.

W odniesieniu do pracowników organów nadzoru budowlanego oznacza to obowiązek okazania legitymacji służbowej oraz upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Prawidłowy sposób wypełnienia mandat karnego określa § 4 zgodnie, z którym m.in. pracownik organu nadzoru budowlanego nakładając na sprawcę wykroczenia mandat karny **określa zachowanie stanowiące wykroczenie, czas i miejsce jego popełnienia oraz kwalifikację prawną.**

Żaden z wystawionych (trafiających do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego), przez pracowników GUNB mandatów karnych nie zawierał wymaganego w/w przepisem tego określenia.

Tylko mandat karny prawidłowo wystawiony przez organ do tego upoważniony jest dowodem urzędowym w rozumieniu art. 76 K.p.a.

Nawet jednak, gdyby mandat nie zawierał błędów i był wystawiony przez osobę uprawnioną, to jest możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko jego treści, jeżeli np. ukarany wskaże okoliczności, które uzasadniają podejrzenie nałożenia mandatu w sposób sprzeczny z prawem.

Sytuacjami takimi może być brak pouczenia o skutkach przyjęcia mandatu, wprowadzenie w błąd, co do okoliczności popełnienia wykroczenia lub kwestionowania samego faktu popełnienia wykroczenia.

Wnioski:

Analiza, prowadzona przez KSD PIIB, treści protokołów sporządzonych przez pracowników GUNB oraz treści mandatów karnych przez nich nakładanych wskazuje, że mandaty karne są nakładane w wyniku wadliwie prowadzonego postępowania wyjaśniającego oraz w swojej treści nie zawierają wymaganych przez przepisy informacji, co może skutkować skutecznym kwestionowaniem mandatu

jako dokumentu urzędowego potwierdzającego fakt ukarania członka izby za naruszenie przepisów ustawy – Prawo Budowlane.

Członek izby może odmówić przyjęcia mandatu zawsze, a powinien to uczynić w szczególności, w sytuacji braku popełnienia wykroczenia, nie okazania legitymacji służbowej i upoważnienia do nakładania grzywien przez pracownika nadzoru budowlanego, braku prawidłowego zawiadomienia o kontroli i wszczęciu postępowania wyjaśniającego, w razie braku możliwości złożenia wniosków dowodowych na okoliczności wyłączające ukaranie.

Organy izby prowadzące postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie na podstawie wniosków GUNB zawierających informacje o ukaraniu mandatem karnym powinny odmawiać mandatów przymiotu dowodów urzędowych w szczególności w sytuacji, gdy mandat nie zawiera wszystkich wymaganych przepisami elementów oraz braku prawidłowych upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatów karnych.

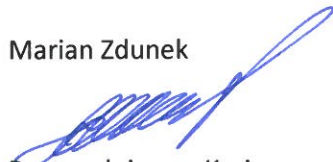
Ponadto należy oceniać prawidłowość postępowania kontrolnego i wyjaśniającego prowadzonego przez GUNB, zwłaszcza pod względem zapewnienia gwarancji praw strony, co mogło mieć wpływ na prawidłowość postępowania kontrolnego i wyjaśniającego prowadzonego przez GUNB, zwłaszcza pod względem zapewnienia gwarancji praw strony, co mogło mieć wpływ na prawidłowość nałożenia mandatu karnego a zwłaszcza jego nieuzasadnione przyjęcie przez członka izby.

Reasumując:

Do każdego wystawionego mandatu karnego należy podchodzić bez emocji, uważnie ale i rozważnie ponieważ bardzo często przyjmujemy mandat „dla świętego spokoju”, nie myśląc o konsekwencjach. Tymczasem są one poważne, chociażby w kontekście odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Organ nadzoru budowlanego może po ukaraniu poprzestać na mandacie lub – co obserwuję ostatnio coraz częściej – skierować wniosek o ukaranie do Sądu Dyscyplinarnego w trybie odpowiedzialności zawodowej. W takim przypadku Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej i skład orzekający Sądu Dyscyplinarnego nie ma praktycznie pola manewru i musi ukarać członka izby w w/w trybie – oczywiście pod warunkiem, że nałożony mandat karny wyczerpuje wszystkie znamiona wyżej przedstawione.

Marian Zdunek



Przewodniczący Krajowego Sądu
Dyscyplinarnego PIIB

Dnia 14.10.2020 r.