

ODPIS

Sygn. akt II GSK 193/08



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 czerwca 2008 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Sędzia del. WSA

Sędzia NSA

Protokolant

Edward Kierejczyk

Maria Jagielska

Małgorzata Korycińska (spr.)

Kamil Lissowski

po rozpoznaniu w dniu 24 czerwca 2008 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej
Izby Inżynierów Budownictwa

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 1814/06

w sprawie ze skargi Z W I N B w Szczecinie

na decyzję Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby
Inżynierów Budownictwa

z dnia 5 lipca 2006 r. nr 12/06

w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności
zawodowej w budownictwie

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania
Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie;

2. zasądza od Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru
Budowlanego w Szczecinie na rzecz Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności

Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa 280 (słownie: dwieście osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Kamil Łisowski
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

I

Zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi Z WINB w Szczecinie

na decyzję Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 5 lipca 2006 r. w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego, stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd I instancji podał wpraw, że Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego /zwany dalej również organem nadzoru budowlanego/ złożył do Zachodniopomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie Romualda Machały. We wniosku podano, że R M niedbale wykonuje obowiązki związane ze sprawowaniem kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych. Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Zachodniopomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa decyzją z dnia 12 kwietnia 2006 r. odmówił wszczęcia postępowania z uwagi na upływ czasu przewidzianego na wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Rozpoznając odwołanie organu nadzoru budowlanego od tej decyzji Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa decyzją z dnia 5 lipca 2006 r. umorzył postępowanie odwoławcze, gdyż uznał, że odwołujący nie ma przymiotu strony.

Rozpoznając skargę Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Sąd I instancji w Warszawie stwierdził, że nie tylko zaskarżona decyzja, ale i poprzedzająca ją decyzja obarczone są kwalifikowanymi wadami prawnymi skutkującymi obowiązkiem stwierdzenia ich nieważności. Do takiej konstatacji Sąd I instancji doszedł przyjmując, że decyzje te zostały wydane z naruszeniem właściwości rzeczowej, gdyż w ocenie Sądu rzeczownicy dyscyplinarni nie są uprawnieni do orzekania w sprawach administracyjnych, a właściwość rzeczową w tym zakresie posiadają jedynie sądy dyscyplinarne izb. Analizując przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów /Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm./ Sąd I instancji wywodził, że przepisy tej ustawy wprowadzają jednoznaczny podział zadań i kompetencji pomiędzy organami. I tak sądy dyscyplinarne mają uprawnienia do orzekania w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej i w tym zakresie mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast rzecznik może jedynie prowadzić postępowanie wyjaśniające i wносить oskarżenia w sprawach dyscyplinarnych, jednakże do tego postępowania nie stosuje

się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Konsekwencją tego poglądu było przyjęcie, iż Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej nie jest organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a., a tym samym zaskarżona decyzja została wydana także z naruszeniem właściwości instancyjnej. Z taką motywacją Sąd I instancji w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 2 w zw. z art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., stwierdził nieważność decyzji organów obydwu instancji.

II

W skardze kasacyjnej Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa zaskarżył wyrok w całości domagając się jego uchylenia i odrzucenia skargi, ewentualnie jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie oraz zasądzenia zwrotu kosztów postępowania. Wyrokowi organ zarzucił:

1) naruszenie przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), to jest art. 50 § 1 i 2, art. 58 § 1 pkt 6, art. 145 § 1 pkt 2 i art. 151 p.p.s.a. przez rozpatrzenie i uwzględnienie skargi podmiotu, któremu nie przysługiwała legitymacja do jej wniesienia, podczas gdy brak legitymacji skargowej powinien był spowodować odrzucenie skargi, względnie jej oddalenie;

2) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.), zwanej dalej ustawą o samorządach zawodowych, polegającą na uznaniu, że przepisy tej ustawy nie przewidują, a tym bardziej nie określają form kończenia postępowań wyjaśniających przez rzecznika;

3) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 25 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych polegającą na przyjęciu, że organem właściwym do zakończenia postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej w zakresie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie jest jedynie okręgowy sąd dyscyplinarny;

4) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 26 pkt 1 ustawy z o samorządach zawodowych polegającą na przyjęciu, że rzecznik odpowiedzialności zawodowej może jedynie prowadzić postępowania wyjaśniające z zakresu odpowiedzialności zawodowej i wносить oskarżenia w tych sprawach do sądów dyscyplinarnych, nie może zaś - w razie stwierdzenia braku podstaw do wniesienia wniosku o ukaranie - samodzielnie zakończyć prowadzonego przez siebie postępowania wyjaśniającego, lecz powinien w takiej sytuacji przekazać sprawę do sądu dyscyplinarnego, który jako jedyny może wydać decyzję umarzającą postępowanie wyjaśniające;

5) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 38 pkt 3 ustawy o samorządach zawodowych polegającą na przyjęciu, że w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ podniósł, że brak jest przepisów, które stosownie do art. 50 § 2 p.p.s.a., przyznawałyby organowi nadzoru budowlanego prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. W tym stanie rzeczy Sąd I instancji powinien był na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. odrzucić wniesioną skargę, jako niedopuszczalną z powodu braku legitymacji skargowej, ewentualnie oddalić na podstawie art. 151 p.p.s.a. Nadto w ocenie kasatora, prawidłowo interpretowany art. 26 pkt 1 ustawy o samorządach zawodowych wyraża zasadę, w myśl, której rzecznik odpowiedzialności zawodowej ma kompetencję zarówno do wszczynania, jak i prowadzenia oraz kończenia postępowania wyjaśniającego w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Ponadto, przepis art. 38 pkt 3 ustawy o samorządach zawodowych dotyczy zarówno postępowania w sprawach dyscyplinarnych, jak i postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, a zatem powinien być wykładany z uwzględnieniem specyfiki każdego z tych rodzajów postępowań, czego nie uwzględnił Sąd I instancji. W rozumieniu tego przepisu, Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej jest organem wyższego stopnia nad okręgowymi rzecznikami odpowiedzialności zawodowej.

III

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie jej zarzuty są usprawiedliwione. Przed szczegółowym odniesieniem się do każdego z nich koniecznym jest uporządkowanie stanu faktycznego i prawnego sprawy, albowiem niektóre istotne elementy uszły uwadze autora środka odwoławczego. Otóż do Sądu I instancji zaskarżona została decyzja Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej umarzająca postępowanie odwoławcze w oparciu o art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. W uzasadnieniu tej decyzji organ podał, że przyczyną umorzenia postępowania odwoławczego było to, że odwołanie zostało wniesione przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego. Motywując przyjętą tezę organ wywodził, że rozstrzygnięcie organu I instancji nie dotyczyło, ani nie mogło dotyczyć żadnego prawa czy obowiązku organu nadzoru budowlanego chronionego przepisami prawa.

Nadto w ocenie organu odwoławczego żaden przepis prawa nie przyznał organowi nadzoru budowlanego legitymacji procesowej do złożenia odwołania w sprawach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. W skardze wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego organ nadzoru wykazywał m.in., że zaskarżona decyzja narusza art. 28 k.p.a. Przed Sądem I instancji zawisła, zatem sprawa, w której Sąd winien rozstrzygnąć podstawową kwestię, a mianowicie czy organ nadzoru budowlanego posiada przymiot strony w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, a tym samym czy decyzja umarzająca postępowanie odwoławcze jest zgodna z prawem. Podkreślić przy tym należy, że to skarżący był adresatem tej decyzji i to jemu odmówiono przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym. W takiej sytuacji nie sposób zgodzić się z kasatorem, iż skarżący nie posiadał legitymacji skargowej do wniesienia skargi na decyzję, która bezpośrednio kreowała jego uprawnienia /czy brak uprawnień/ w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Opierając się na poglądach doktryny i stanowisku judykatury autor skargi kasacyjnej wywodził, że wówczas, gdy skarga została wniesiona przez podmiot, któremu nie przysługuje legitymacja do jej wniesienia sąd administracyjny powinien skargę, „jeśli nie odrzucić, to przynajmniej – oddalić” /uzasadnienie skargi kasacyjnej str. 8/. Ta prawidłowa teza nie pozostaje w związku z rozpoznawaną sprawą z przyczyn już omówionych. Z tych względów za nieusprawiedliwiony należało uznać zarzut naruszenia art. 50 § 1 i 2 p.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Wskazać jeszcze należy, iż uzasadniając zarzut naruszenia przepisów postępowania kasator przywołując orzecznictwo sądów administracyjnych wykazywał, że organ nadzoru budowlanego nie ma uprawnień strony w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Nie oceniając trafności tego poglądu wyjaśnić jedynie należy, że tej okoliczności w ogóle nie badał Sąd I instancji, a do tego winna się sprowadzić kontrola legalności zaskarżonej decyzji. Naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego byłoby przesądzenie tej kwestii przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Natomiast za usprawiedliwione Naczelny Sąd Administracyjny uznał zarzuty postawione w obrębie podstawy kasacyjnej, o której mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a.

Pierwszy z zarzutów obejmował błędną wykładnię art. 11 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych. W myśl tego przepisu do postępowań w sprawach indywidualnych uregulowanych w ustawie, z wyjątkiem spraw dyscyplinarnych, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W świetle przytoczonej treści art. 11 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych nie może budzić wątpliwości, że zakres stosowania k.p.a.

obejmuje także postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej, w tym również postępowanie przed okręgowym rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej, wszczynane - co do zasady - wnioskiem właściwego organu nadzoru budowlanego. Nie można, zatem uznać za prawidłową wykładnię dokonaną przez Sąd I instancji, zgodnie z którą żadne przepisy nie określają trybu prowadzenia przez rzecznika postępowania wyjaśniającego w sprawach odpowiedzialności zawodowej. Brak wyraźnego wskazania formy kończenia postępowania wyjaśniającego w razie jego bezprzedmiotowości jest uzasadniony w sytuacji, gdy do postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej stosuje się przepisy k.p.a., regulujące wszak takie sytuacje procesowe.

Nie można również zgodzić się z Sądem I instancji, iż wydając decyzje w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej rzecznik wkroczył w kompetencje sądu dyscyplinarnego. Taka wykładnia jest skutkiem błędnego odczytania normy prawnej zawartej w art. 25 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych, zgodnie, z którym okręgowy sąd dyscyplinarny rozpatruje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej określonej w ustawie - Prawo budowlane oraz sprawy dyscyplinarne członków okręgowej izby wniesione przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej lub okręgową radę izby. Stosownie z kolei do art. 100 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane /Dz. U. z 2003 r. Nr 170, poz.1660/, który stanowił podstawę decyzji o odmowie wszczęcia postępowania, będącej w istocie decyzją o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej Romualda Machała /tak przyjął organ odwoławczy/ „nie można wszcząć postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie po upływie 6 miesięcy od dnia powzięcia przez organy nadzoru budowlanego wiadomości o popełnieniu czynu, powodującego tę odpowiedzialność i nie później niż po upływie 3 lat od zakończenia robót budowlanych albo zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego”. Jeśli nie można wszcząć postępowania, to nie ma sprawy, którą można byłoby wnieść do sądu dyscyplinarnego i ją rozpatrywać. Na gruncie postępowania dyscyplinarnego odpowiednikiem powyższego przepisu jest art. 52 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych.

Z kolei zgodnie z art. 26 ustawy o samorządach zawodowych okręgowy rzecznik prowadzi postępowanie wyjaśniające oraz sprawuje funkcje oskarżyciela w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów oraz inżynierów budownictwa i dyscyplinarnej członków okręgowej izby. Ustaleniu prawidłowej wykładni powołanych przepisów posłużyć może wykładnia systemowa i nawiązanie do regulacji prawnej kompetencji rzecznika odpowiedzialności zawodowej w budownictwie w postępowaniu dyscyplinarnym. Jak już była o tym mowa, w zakresie postępowania dyscyplinarnego (i tylko w tym) nie stosuje się przepisów k.p.a. Powołane przez Sąd I instancji rozporządzenie wykonawcze w sprawie

szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów reguluje także postępowanie wyjaśniające w tych sprawach prowadzone przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej. Przepisy § 9 ust. 1 - 4 tego rozporządzenia stanowią, iż rzecznik przed wszczęciem postępowania bada z urzędu, czy nie zachodzą okoliczności wyłączające postępowanie a w przypadku stwierdzenia takich okoliczności, rzecznik wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, które doręcza wraz z uzasadnieniem pokrzywdzonemu i członkowi izby, którego dotyczy postępowanie wyjaśniające. Jeżeli okoliczności, o których mowa, wystąpią w toku postępowania wyjaśniającego, rzecznik wydaje postanowienie o umorzeniu wszczętego postępowania. Na te postanowienia pokrzywdzonemu przysługuje zażalenie do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej, a jeśli postanowienia te wydał Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej - do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego. Natomiast w myśl § 13 ust. 1 omawianego aktu wykonawczego, jeżeli zebrany materiał dowodowy nie daje podstaw do sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania przed sądem dyscyplinarnym I instancji, rzecznik odpowiedzialności zawodowej wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. Dopiero, jeśli wynik postępowania wyjaśniającego potwierdza zasadność zarzutów stawianych członkowi izby samorządu zawodowego, którego dotyczy postępowanie wyjaśniające i nie zachodzą okoliczności wyłączające postępowanie, rzecznik sporządza wniosek o wszczęcie postępowania przed sądem dyscyplinarnym I instancji (§14 ust. 1 rozporządzenia).

Wykładnia omówionych przepisów prawa materialnego dokonana w zaskarżonym wyroku sprowadza się do tezy, że w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej regulowanym przepisami k.p.a. rzecznik odpowiedzialności zawodowej pozbawiony jest kompetencji procesowych regulowanych przepisami k.p.a., a wszelkie czynności procesowe związane z postępowaniem wyjaśniającym przerzucane są na okręgowy sąd dyscyplinarny, podczas gdy w wyłączonym spod przepisów k.p.a. postępowaniu dyscyplinarnym, uregulowanym ustawą o samorządach zawodowych i rozporządzeniem, rzecznik posiada kwestionowane przez Sąd I instancji kompetencje do samodzielnego zakończenia postępowania wyjaśniającego.

Przepis art. 25 ust. 1 ustawy o samorządach określający kompetencje okręgowych sądów dyscyplinarnych, odnoszący się zarówno do postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej, jak i postępowań dyscyplinarnych, powinien być zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego interpretowany w taki sam sposób, a taka wykładnia daje rzecznikowi kompetencje do samodzielnego zakończenia postępowania wyjaśniającego i

dopiero, gdy nie ma przesłanek negatywnych - wnoszenia spraw do okręgowego sądu dyscyplinarnego. To samo odnosi się do wykładni przepisu art. 26, również określającego jednakowo kompetencje rzecznika zarówno w zakresie spraw z tytułu odpowiedzialności zawodowej, jak i w zakresie spraw z tytułu odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Z powołanych przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów wprost wynika status Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej, jako organu II instancji, rozpoznającego środki prawne od postanowień kończących postępowanie wyjaśniające, wydanych przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej. Również na gruncie przepisów k.p.a. taki status Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej ma prawną podstawę w przepisie art. 5 § 2 pkt 5 (który do organizacji społecznych zalicza m.in. organizacje samorządowe) i art. 17 pkt 4 k.p.a. stanowiącym, że w stosunku do organów organizacji społecznych organami wyższego stopnia są odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji.

Z tych względów zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia wskazanych przepisów prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię musiały być uznane za zasadne. W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny w oparciu o art. 185 § 1 p.p.s.a. i art. 203 pkt 2 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Kamil Lisowski

sekretarz sądowy