

Sygn. akt II OSK 1851/06



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2008r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz (spr.)

Sędziowie: { Sędzia NSA Jerzy Bujko
Sędzia NSA Wojciech Chróścielewski

Protokolant Anna Wieczorek

po rozpoznaniu w dniu 17 stycznia 2008 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej
Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 310/06
w sprawie ze skargi M.i J. P.
na decyzję Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej
Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa
z dnia 21 listopada 2005 r. nr 35/05
w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,
2. zasądza od M.i J.P. na rzecz Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa kwotę 295 (dwieście dziewięćdziesiąt pięć) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Wieczorek
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 310/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpatrzeniu skargi M.i J.P. na decyzję Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budowlanych z dnia 21 listopada 2005 r. Nr 35/05 w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 25 lipca 2005 r. Nr 5/05.

Wyrok ten wydano w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy : Decyzją z dnia 21 listopada 2005 r. Nr 35/05 Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa utrzymał w mocy zaskarżoną przez M.i J.P. decyzję Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 25 lipca 2005r., Nr 5/05 umarzającą postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej B.S., stwierdzając w uzasadnieniu, że postępowanie wyjaśniające nie potwierdziło zarzutów stawianych przez

M.i J.P., dotyczących nieprawidłowego sprawowania przez Bogdana Słotwińskiego obowiązków kierownika budowy.

Krajowy Rzecznik stwierdził, że na podstawie przeprowadzonych oględzin na działce o nr ewid. 106 oraz przedłożonej przez E.M. ekspertyzy technicznej, stwierdzono realizację budowy obiektu zgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę i zatwierdzonym projektem budowlanym.

Skargę do sądu administracyjnego na decyzję Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej złożyli M.i J.P., którzy podtrzymali zarzut realizacji budowy niezgodnie ze sztuką budowlaną.

W odpowiedzi na skargę Krajowy Rzecznik wniósł o stwierdzenie nieważności swojej decyzji. Zdaniem Krajowego Rzecznika postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wszczynane jest z urzędu lub na wniosek organu nadzoru budowlanego (art. 97 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, tj. z 2003 r. Nr 207 poz. 2016 ze zm.). Działanie z urzędu może być spowodowane wnioskiem, skargą informacją uzyskaną od osób trzecich.

Osoba składająca wniosek, skargę lub informację powodującą wszczęcie z urzędu postępowania wyjaśniającego w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, nie ma ani obowiązku prawnego, ani interesu prawnego, rozumianego jako przyznanie przez przepis prawa konkretnych korzyści, które mogłaby realizować w postępowaniu administracyjnym w sprawie odpowiedzialności zawodowej innego podmiotu. Zdaniem Rzecznika osoba składająca wniosek, skargę lub informację powodującą wszczęcie z urzędu postępowania wyjaśniającego w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie takiego interesu prawnego (obowiązku prawnego) w rozstrzygnięciu o odpowiedzialności zawodowej innego podmiotu nie posiada, nie jest ona stroną w postępowaniu administracyjnym dotyczącym odpowiedzialności zawodowej.

Stroną tego postępowania jest tylko członek izby samorządu zawodowego, którego dotyczy postępowanie wyjaśniające, ponieważ orzeczenie w przedmiocie ukarania w sprawie odpowiedzialności zawodowej wpływa wyłącznie na jego sferę prawną. Zdaniem Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej powinien być wydać decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., stwierdzającą, że wnoszący odwołanie nie są stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., a nie utrzymywać w mocy decyzję Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 25 lipca 2005 r. Nr 05/05 w oparciu o art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie 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.) stwierdził nieważność obu wymienionych decyzji z powodu naruszenia właściwości (art. 156 § 1 k.p.a.), gdyż rzecznicy obu instancji nie są uprawnieni do orzekania w sprawach administracyjnych, albowiem właściwość rzeczową w tym zakresie posiadają jedynie sądy dyscyplinarne izb.

Wyjaśniając przesłanki takiego stanowiska podkreślono, że na mocy art. 25 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.) oprócz spraw dyscyplinarnych członków okręgowej izby, również sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej tychże członków, określone w ustawie - Prawo budowlane rozpatruje okręgowy sąd dyscyplinarny.

Ustawodawca, określając w wymienionym art. 25 zadania sądu dyscyplinarnego, wymienił wśród nich kompetencje publicznoprawne zawarte w przepisach prawa materialnego, tj. w art. 95-101 znowelizowanej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), które przed wejściem w życie tej ustawy, zwanej dalej korporacyjną, były załatwiane w pierwszej instancji przez wojewodów. Są to więc typowe sprawy z zakresu administracji publicznej, przejęte do załatwiania przez korporacje architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

Wyżej wymienione przepisy są zatem podstawą, dla okręgowych sądów dyscyplinarnych i sądów krajowych poszczególnych izb wymienionych samorządów zawodowych, do wydawania decyzji administracyjnych. Decyzje te wydawane są w trybie i formie określonej przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem szczególnych regulacji zawartych w ustawie o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Przepis art. 11 ust. 1 ustawy korporacyjnej stanowi bowiem, iż do postępowania w sprawach indywidualnych uregulowanych w ustawie, z wyjątkiem spraw dyscyplinarnych, stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Chodzi zatem o sprawy z zakresu administracji publicznej zlecone organom samorządu zawodowego, tj. takie sprawy, w których wydawane są decyzje administracyjne (art. 1 k.p.a.).

Powołany art. 11 zdaniem Sądu jest normą odsyłającą o charakterze ogólnokompetencyjnym, stanowiącą, dla organów samorządu zawodowego wykonujących funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, podstawę do przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji administracyjnej według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jednakże tylko w sprawach, w których przepisy tej ustawy lub innych ustaw przewidują wydanie decyzji. Inaczej mówiąc, wydanie decyzji przez organy samorządu zawodowego możliwe jest tylko w sprawach, w których przepisy tej ustawy lub innych ustaw przewidują administracyjnoprawną formę działania, a nie we wszystkich sprawach indywidualnych, które załatwiają organy korporacji.

Przepis art. 26 ustawy korporacyjnej powierzył okręgowym rzecznikom odpowiedzialności zawodowej zadania polegające na prowadzeniu postępowań wyjaśniających oraz sprawowaniu funkcji oskarżyciela zarówno w sprawach dyscyplinarnych, jak i z zakresu odpowiedzialności zawodowej członków izb.

W przepisie tym określono też kompetencje rzecznika, upoważniając go do składania odwołań od orzeczeń okręgowego sądu dyscyplinarnego w sprawach, o których mowa wyżej, do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego oraz wnoszenia skarg do sądu administracyjnego w zakresie odpowiedzialności zawodowej członków izb architektów oraz inżynierów budownictwa.

O ile jednak, w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy korporacyjnej, wydanym na podstawie delegacji art. 58 (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. Nr 194, poz. 1635), określono szczegółowo tryb postępowania w sprawach dyscyplinarnych (w tym uprawnienia rzecznika do kończenia postępowania wyjaśniającego), to w przepisach tej ustawy zabrakło jakiegokolwiek odesłania do rozporządzenia w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej. Przepisy ustawy nie przewidują, a tym bardziej nie określają form kończenia postępowań wyjaśniających przez rzecznika.

Zdaniem Sądu brak regulacji w tym zakresie nie uprawnia jednak do stosowania analogii w zakresie wykorzystania trybu właściwego do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych, gdyż są to sprawy z zupełnie różnych segmentów zadań wykonywanych przez korporacje.

Rzecznicy izb nie posiadają zatem kompetencji do tego, aby w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej posiłkować się wymienionym rozporządzeniem, a tym bardziej nadawać swoim rozstrzygnięciom w tych sprawach pozór aktów administracyjnych. Zabieg taki jest nieuprawniony i z tego względu, iż wymienione rozporządzenie, posługując się takim pojęciem jak postanowienie, odnosi się do własnego zamkniętego trybu postępowania w sprawach dyscyplinarnych, które nie ma nic wspólnego (poza wspomnianą nazwą) z postanowieniem wydawanym w toku postępowania administracyjnego.

Z treści normatywnej przywołanych przepisów ustawy korporacyjnej, tj. z art. 25 i 26 wynika jednoznaczny podział zadań i kompetencji pomiędzy organy. Sądy dyscyplinarne - na podstawie odesłania z art. 95 Prawa budowlanego - mają uprawnienia do orzekania w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej za pomocą stosownych narzędzi proceduralnych, zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, rzecznik zaś może jedynie prowadzić postępowania wyjaśniające w tym zakresie i wnosić oskarżenia w tych sprawach do sądów dyscyplinarnych.

Zgodnie z treścią art. 104 § k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (§ 1). Natomiast decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części, albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (§ 2). Umorzenie postępowania następuje zatem w drodze decyzji, które jest rozstrzygnięciem sprawy w inny sposób. Z tego względu ewentualną decyzję umarzającą postępowanie, jako rozstrzygającą sprawę w inny sposób, może wydać jedynie sąd dyscyplinarny.

Rzecznik nie może zaś, korzystając przez analogię z trybu określonego we wspomnianym rozporządzeniu, wydawać aktów administracyjnych kończących postępowanie, gdyż ustawa nie wyposażyła go w stosowne kompetencje, w delegacji do art. 58 nie zawarto też stosownego odesłania.

Organy administracji publicznej, a w tym przypadku organy korporacyjne, którym powierzono wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa. Z tej kardynalnej zasady wynika, że kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Kompetencje organów (również organów samorządów zawodowych wykonujących funkcje publiczne) muszą być wyraźnie określone w ustawie lub rozporządzeniu.

Prawo powszechnie obowiązujące (a do źródeł prawa nie sposób zaliczyć regulaminów czy uchwał organów korporacji) jak konkludował Sąd pierwszej instancji nie daje rzecznikowi odpowiedzialności zawodowej prawa do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o popełnieniu czy też niepopelnieniu zarzucanych czynów. Organ ten nie może też rozstrzygać w drodze decyzji o odstąpieniu od oskarżenia w określonej sprawie przez umorzenie postępowania, gdyż skutkiem tego sąd dyscyplinarny, do którego należą te zadania i kompetencje, pozbawiony został możliwości zbadania i wydania orzeczenia w tej sprawie.

W dodatku, bez żadnego oparcia w przepisie prawa powszechnie obowiązującego, odwołanie od decyzji rzecznika okręgowego zostało rozpoznane przez rzecznika krajowego, jakby był on administracyjnym organem wyższego stopnia w rozstrzyganej przez rzecznika okręgowego sprawie administracyjnej. Tymczasem art. 17 k.p.a. stanowi, iż organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są (...) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 112-odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku - organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością. W art. 38

ustawy korporacyjnej w pkt 3 przewidziano dla Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Dyscyplinarnej sprawowanie nadzoru nad działalnością okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej. Nie określono jednak, iż jest on organem nadrzędnym, a przez to organem wyższego stopnia w sprawach administracyjnych załatwianych przez rzeczników okręgowych.

Stwierdzono więc, że okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej, rozstrzygając sprawę przez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, naruszył właściwość rzeczową okręgowego sądu dyscyplinarnego, jedynego organu uprawnionego na podstawie art. 26 ustawy korporacyjnej do rozstrzygnięcia sprawy. Rzecznik Krajowy zaś, z podwójnym naruszeniem właściwości, bo rzeczowej i instancyjnej, wydał zaskarżoną do Sądu decyzję administracyjną.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa zaskarżając go w całości. Wyrokowi temu zarzucono:

1) naruszenie przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w rozumieniu art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. art. 104 § 2 pka, przez przyjęcie, że umorzenie postępowania w drodze decyzji jest rozstrzygnięciem sprawy w inny sposób;

2) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 11 ust. 1, art. 25 ust. 1 i 2, art. 26 pkt 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.) w zw. z art. 7 Konstytucji, polegającą na przyjęciu, że rzecznik odpowiedzialności zawodowej może jedynie prowadzić postępowania wyjaśniające z zakresu odpowiedzialności zawodowej i wnosić 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 i w drodze decyzji o umorzeniu postępowania wyjaśniającego odstąpić od oskarżenia w określonej sprawie, gdyż skutkiem tego sąd dyscyplinarny pozbawiony zostałby możliwości zbadania i wydania orzeczenia w sprawie;

3) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 38 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, polegającą na przyjęciu, że w sprawach z zakresu

odpowiedzialności zawodowej Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nie jest organem wyższego stopnia cyt. „w sprawach administracyjnych załatwianych przez rzeczników okręgowych”.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie , oraz zasądzenie kosztów postępowania .

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do postanowień art. 183 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Z urzędu bierze pod uwagę tylko nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z przesłanek nieważności postępowania, wymienionych w art. 183 § 2 ustawy. Sprawa ta mogła być zatem rozpoznana przez Naczelny Sąd Administracyjny tylko w granicach zakreślonych w skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Zarzut naruszenia 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.) należy uznać za zasadny. Przepis ten stanowi, że do postępowania w sprawach indywidualnych uregulowanych w ustawie, z wyjątkiem spraw dyscyplinarnych, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że zakres stosowania k.p.a. obejmuje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej a tym samym są to przepisy, które mają zastosowanie w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez rzeczników w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej. Wynika to także pośrednio z regulacji dotyczącej postępowania dyscyplinarnego, w tym z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. Nr 194, poz.1635). W postępowaniu dyscyplinarnym (§ 9 rozporządzenia) rzecznik odpowiedzialności zawodowej przed wszczęciem postępowania bada z urzędu, czy nie zachodzą okoliczności wyłączające postępowanie. W przypadku stwierdzenia takich okoliczności, rzecznik wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, które doręcza z uzasadnieniem pokrzywdzonemu i członkowi izby, którego postępowanie dotyczy. Jeśli te okoliczności wystąpią w toku postępowania

wyjaśniającego, rzecznik wydaje postanowienie o umorzeniu wszczętego postępowania, które doręcza tym samym podmiotom. Na te postanowienia, pokrzywdzonemu przysługuje zażalenie do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. Z kolei, jeśli zebrany materiał zawodowy nie daje podstaw do sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania przed sądem dyscyplinarnym pierwszej instancji, rzecznik wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. Także na to postanowienie służy zażalenie do Krajowego Rzecznika. Takich szczegółowych postanowień nie ma w odniesieniu do spraw z zakresu odpowiedzialności zawodowej, regulowanych przepisami k.p.a. Postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej regulują, poza przepisami powołanej ustawy o samorządach zawodowych..., także przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.), w myśl art. 98 ust. 1 w sprawach odpowiedzialności zawodowej orzekają organy samorządu zawodowego. Takimi organami są zarówno okręgowe sądy dyscyplinarne i Krajowy Sąd Dyscyplinarny jak i okręgowi rzecznicy odpowiedzialności zawodowej i Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej. Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w pozostałych, poza dyscyplinarnymi, sprawach indywidualnych oznacza, że mają one zastosowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej a tym samym także w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej i przez Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. Przepisy Prawa budowlanego i przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych nie określają formy kończenia postępowań wyjaśniających w sprawach z tytułu odpowiedzialności zawodowej (jak była wyżej mowa, przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów taką formę – postanowień – i to wydawanych przez okręgowych rzeczników i przez Krajowego Rzecznika przewidują). Brak odpowiednich regulacji dotyczących formy zakończenia postępowania w sprawach z tytułu odpowiedzialności zawodowej wynika ze wskazania na przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, które przewidują wydawanie decyzji umarzających postępowanie w razie gdy stanie się ono bezprzedmiotowe. Nie można zatem podzielić wykładni dokonanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, tym bardziej gdy z regulacji w sprawach dyscyplinarnych i w sprawach odpowiedzialności zawodowej wynika, że są to

postępowania dwuetapowe, postępowanie merytoryczne jest poprzedzane odrębnym postępowaniem wyjaśniającym.

Z rozważanym zarzutem wiążą się kolejne zarzuty naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 25 ust. 1 oraz art. 26 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych..., polegającą na przyjęciu, że okręgowy sąd dyscyplinarny jest organem właściwym do zakończenia postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej. Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie może być uznane za uzasadnione. Okręgowy sąd dyscyplinarny w myśl art. 25 powołanej ustawy rozpoznaje sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej określonej w ustawie – Prawo budowlane oraz sprawy dyscyplinarne. Przepis ten nie różnicuje postępowań, dla określenia kompetencji okręgowych sądów używa określenia „rozpatruje”, czyli rozpoznaje merytorycznie. Z kolei ustawowe kompetencje okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej są określone w art. 26 między innymi jako „prowadzenie postępowania wyjaśniającego”. Przepisy rozporządzenia wykonawczego, doprecyzowując postępowanie dyscyplinarne, właśnie rzecznikowi odpowiedzialności zawodowej powierzają wydawanie postanowień kończących postępowanie wyjaśniające i zaskarżalnych w drodze zażaleń do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. Taka regulacja kompetencji rzeczników wynika z tego, że w postępowaniu dyscyplinarnym kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania. Jednocześnie przyjęte w rozporządzeniu rozwiązania procesowe potwierdzają odrębność postępowań wyjaśniających prowadzonych przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej od właściwego merytorycznego postępowania, kończącego się decyzją lub orzeczeniem okręgowego sądu dyscyplinarnego lub Krajowego Sądu Dyscyplinarnego..

Zgodnie z art. 38 ustawy z dnia 15 grudnia 2001 r. Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej m.in. prowadzi postępowanie wyjaśniające i sprawuje nadzór nad działalnością okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej (a w myśl przepisów powołanego rozporządzenia w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej rozpatruje zażalenia od postanowień okręgowych rzeczników kończących postępowanie wyjaśniające: o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawach dyscyplinarnych, o umorzeniu postępowania wyjaśniającego). Nie znajduje podstaw prawnych teza, iż tylko sądy dyscyplinarne są właściwe do zakończenia postępowania wyjaśniającego w sytuacji gdy w

postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej postępowanie wyjaśniające ma podobny charakter z tym jednakże, że stosuje się w nim przepisy k.p.a. Przepis art. 100 Prawa budowlanego stanowi, że 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 dnia zakończenia robót budowlanych albo zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (podobne przepisy zawiera ustawa z dnia 15 grudnia 2001 r. – art.52). Okoliczności tego rodzaju ustala się w postępowaniu wyjaśniającym. W obu regulacjach ustawowych mowa jest o tym, że nie można wszcząć postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej czy odpowiedzialności dyscyplinarnej gdy zaistnieją wskazane, ustawowe przesłanki. Jeśli zatem postępowania przed okręgowym sądem dyscyplinarnym w obu typach spraw wszcząć w określonych sytuacjach nie można to nie ten sąd ale rzecznik odpowiedzialności zawodowej wydaje akty umarzające postępowanie lub odmawiające jego wszczęcia (o czym wyraźnie mówi rozporządzenie regulujące postępowanie dyscyplinarne, niepoddane przepisom k.p.a.). Powyższe ustalenia potwierdzają zasadność zarzutów skargi kasacyjnej, także zarzutu naruszenia art. 38 pkt 3 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Tożsame stanowisko zajęto w orzeczeniu NSA z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 501/06 niepublikowanym.

Nie jest natomiast zasadny zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia przepisów postępowania a to naruszenia art. 104 § 2 kpa, z którego wynika, że decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Niewątpliwie celem postępowania administracyjnego jest załatwienie sprawy przez wydanie decyzji rozstrzygającej ją co do istoty, temu powinna służyć działalność orzecznicza administracji publicznej zmierzająca do konkretyzacji praw i obowiązków wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Natomiast umorzenie postępowania zamyka drogę do konkretyzacji praw i obowiązków stron i kończy bieg postępowania w określonej instancji administracyjnej stanowiąc załatwienie sprawy w „inny sposób” w rozumieniu art. 104 § 2 kpa. Tym samym w okolicznościach przedmiotowej sprawy

zasadnie Sąd pierwszej instancji przyjął , że umorzenie postępowania w drodze decyzji jest rozstrzygnięciem sprawy w inny sposób.

Jednakże wskazane wyżej usprawiedliwione zarzuty naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przepisów prawa materialnego pozwalały na uwzględnienie przedmiotowej skargi kasacyjnej jak i wniosków w niej zawartych .

Dlatego też mając powyższe na uwadze należało na podstawie art. 185 § 1 i art. 203 pkt.2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 , poz. 1270 ze zm.) orzec jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Włodarczyk
sekretarz sądowy