



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2007 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Małgorzata Stahl /spr./
Sędziowie {	Krystyna Borkowska
	Alicja Plucińska-Filipowicz
Protokolant	Agnieszka Majewska

po rozpoznaniu w dniu 25 kwietnia 2007 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 7 marca 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 1595/05
w sprawie ze skargi P I N B dla Miasta
P.
na decyzję Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby
Inżynierów Budownictwa
z dnia 20 września 2005 r. nr 32/05
w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania

Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie



Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 7 marca 2006 r. VII SA/Wa 1595/05, po rozpoznaniu skargi PINB

dla Miasta P. na decyzję Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 20 września 2005 r. nr 32/05 w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej - stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji nr 3/05 Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z dnia 21 czerwca 2005 r.

Zaskarżoną decyzją Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa po rozpatrzeniu odwołania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania od decyzji Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Pomorskiej Izby Inżynierów Budownictwa w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2005 r. o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej J.M. -umorzył postępowanie odwoławcze.

Sprawę rozpoczął wniosek PINB dla Miasta P do Lubuskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wobec członka Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa J.M. z uwagi na nierzetelne i niedbałe sporządzenie dokumentacji w związku z inwentaryzacją budynku przy ul. O. w P. Z uwagi na właściwość miejscową wniosek został przekazany do Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, której Okręgowy Rzecznik decyzją nr 3/05 z dnia 21 czerwca 2005 r. umorzył postępowanie w przedmiotowej sprawie w związku z przedawnieniem związanym z upływem 6 miesięcznego terminu przedawnienia określonego w art. 100 ustawy Prawo budowlane.

Od tej decyzji odwołał się Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego a rozpoznający jego odwołanie Krajowy Rzecznik umorzył postępowanie z uwagi na brak legitymacji do wniesienia odwołania po stronie PINB

. Organ odwoławczy powołał się na przepis art. 127 § 1 k.p.a. w związku z art. 28 k.p.a. i stwierdził, że Powiatowy Inspektor nie ma ani obowiązku prawnego ani interesu prawnego który mógłby realizować w postępowaniu administracyjnym w sprawie odpowiedzialności zawodowej innego podmiotu. Interes tego organu w ukaraniu J. M. przez organy samorządu zawodowego nie wynika z żadnego przepisu prawa a w konsekwencji ewentualna decyzja w przedmiocie ukarania członka Izby w trybie odpowiedzialności zawodowej nie kształtowałaby sama przez się żadnych

praw lub obowiązków w sferze prawnej Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Brak interesu prawnego w rozstrzygnięciu sprawy odpowiedzialności zawodowej innej osoby powoduje, zdaniem Krajowego Rzecznika, że wskazany organ nie jest stroną w postępowaniu administracyjnym dotyczącym odpowiedzialności zawodowej. Jednocześnie Rzecznik wskazał, iż uchwała nr 17/R/05 z dnia 25 maja 2005 r. Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa wyłączyła z kręgu podmiotów uprawnionych do składania odwołań od decyzji wydanych przez okręgowego rzecznika pokrzywdzonych w sprawie, pozostawiając to uprawnienie jedynie członkom samorządu budowlanego będącym stroną postępowania.

PINB dla Miasta P. zaskarżył powyższą decyzję do sądu administracyjnego, zarzucając naruszenie art.28, art. 29 i art. 61 § 1 k.p.a. w związku z art. 97 ustawy Prawo budowlane przez odmowę uznania skarżącego za stronę postępowania administracyjnego w sprawie odpowiedzialności zawodowej J.M. a także naruszenie art. 87 i art. 93 Konstytucji RP przez przyjęcie za podstawę decyzji uchwały nr 17/R/05 Krajowej Rady Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w sytuacji gdy akty prawa wewnętrznego nie mogą być podstawą decyzji administracyjnej wobec obywateli. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie nie ma mowy o takim podmiocie jak pokrzywdzony, który z kolei występuje w postępowaniu dyscyplinarnym, jednakże są to dwa odrębne postępowania. Zgodnie z art. 97 Prawa budowlanego mówi się o tym, że postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wszczyna się na wniosek organu nadzoru budowlanego, a zatem stosownie do przepisów k.p.a., organ ten jest stroną we wszczętym postępowaniu, w którym jego rolę można określić jako rolę rzecznika interesu publicznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uzasadniając wyrok uznał, że skargę - choć z innych motywów niż w niej wskazane - należy uwzględnić, bo zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo. Skarżącemu przysługiwało uprawnienie do drogi sądowej, bowiem w decyzji odmówiono mu legitymacji do występowania w sprawie z uwagi na brak przymiotu strony a tym samym objęta skargą decyzja dotyczyła jego interesu.

Sąd wskazał, że decyzja I i II instancji zostały wydane pod rządą 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.). Art. 11 tej ustawy stanowi, że do postępowania w sprawach indywidualnych uregulowanych w ustawie, z wyjątkiem

spraw dyscyplinarnych, stosuje się przepisy k.p.a., podczas gdy generalnie ustawa określa organizację i zadania samorządów zawodowych, a także prawa i obowiązki członków tych samorządów. Formą załatwiania spraw indywidualnych będzie decyzja administracyjna. W myśl art. 25 pow. ustawy sprawy z zakresu odpowiedzialności zawodowej, określone w ustawie Prawo budowlane, oraz sprawy dyscyplinarne członków okręgowej izby wniesione przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej lub okręgową radę izby rozpatruje okręgowy sąd dyscyplinarny. Z powołanego przepisu wynika, że postępowanie w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej oraz sprawy dyscyplinarne członków zrzeszonych w samorządach zawodowych to dwa odrębne typy postępowania. Odpowiedzialność zawodową w budownictwie regulują przepisy art. 95 -101 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r., nr 207, poz. 2016 ze zm.) stanowiąc m.in. kto podlega takiej odpowiedzialności, jakie jest zagrożenie w przypadku popełnienia wskazanych czynów, kiedy i na czyj wniosek wszczyna się postępowanie, a także jaki organ orzeka w tych sprawach. Przepisy te i przepisy k.p.a. stanowią podstawę do orzekania w formie decyzji administracyjnych we wskazanych sprawach. Wydanie decyzji przez organy samorządu jest możliwe jedynie w sprawach, w których przepisy przewidują taką formę działania. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej prowadzi postępowanie wyjaśniające i sprawuje funkcje oskarżyciela, zarówno w sprawach dyscyplinarnych, jak i z zakresu odpowiedzialności zawodowej, przy czym służy mu prawo składania odwołań od orzeczeń okresowego sądu dyscyplinarnego do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego oraz wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. W przepisach pow. ustawy brak jest odesłania do przepisów rozporządzenia 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). Zdaniem Sądu, ani przepisy ustawowe, ani przepisy rozporządzenia nie określają trybu, w jakim rzecznik ma prowadzić postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej i nie wskazują, jaka powinna być forma kończenia postępowań wyjaśniających. Z powołanych przepisów nie wynika by rzecznik posiadał kompetencję do wydawania decyzji w sprawach odpowiedzialności zawodowej, tym bardziej, że ma jedynie prowadzić postępowanie wyjaśniające a rozpatrywanie spraw z tego zakresu należy do okręgowego sądu dyscyplinarnego. W tej sytuacji, zdaniem Sądu I instancji, rzecznik odpowiedzialności zawodowej nie ma prawa do orzekania w drodze decyzji administracyjnej w sprawach odpowiedzialności

zawodowej. Nie ma też oparcia w przepisach rozpoznawanie przez rzecznika krajowego odwołań od decyzji okresowego rzecznika, bo sprawowanie nadzoru zgodnie z art. 38 ustawy o samorządach zawodowych...nie jest równoznaczne w rozumieniu art. 17 k.p.a. z organem wyższego stopnia w sprawach załatwianych przez rzeczników okręgowych. Powołana ustawa nie określa takiej kompetencji dla Rzecznika Krajowego, co wiąże się z brakiem kompetencji rzeczników okręgowych do załatwiania spraw administracyjnych.

Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa zaskarżył powyższy wyrok. W skardze kasacyjnej wnosił o jego uchylenie i odrzucenie skargi ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o zasądzenie kosztów. W skardze kasacyjnej zarzucono: 1/ naruszenie przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy: art. 50 § 1 i 2, art. 58 § 1 pkt 6, art. 145 § 1 pkt 2, art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – przez rozpatrzenie i uwzględnienie skargi podmiotu, któremu nie przysługiwała legitymacja do jej wniesienia, podczas gdy jej brak powinien prowadzić do odrzucenia skargi, względnie jej oddalenia; 2/ naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów, polegającą na uznaniu, że „ani przepisy ustawowe, ani przepisy rozporządzenia nie określają trybu, w jakim rzecznik ma prowadzić postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej, ani też nie wskazują jaka winna być forma kończenia postępowań wyjaśniających” co w konsekwencji prowadzi do błędnego wniosku, że „rzecznik nie posiada kompetencji do wydawania decyzji w sprawach odpowiedzialności zawodowej [...] w tym również decyzji o umorzeniu postępowania, bowiem skutkiem tego rzecznik wkraczałby w kompetencje sądu dyscyplinarnego, do którego należy orzekanie w tych sprawach”; 3/ naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 25 pow. ustawy polegającą na przyjęciu, że okręgowy sąd dyscyplinarny jest organem właściwym do zakończenia postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej w zakresie odpowiedzialności zawodowej; 4/ naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 26 pow. ustawy 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, lecz powinien w takiej sytuacji przekazać sprawę do sądu dyscyplinarnego, który jako jedyny może wydać decyzję umarzającą postępowanie;^{5/} naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 38 pkt 3 pow. ustawy polegającą na przyjęciu, że w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa nie jest organem wyższego stopnia w „sprawach administracyjnych załatwianych przez rzeczników okręgowych”.

W obszernym uzasadnieniu pełnomocnik Krajowego Rzecznika m.in. wyjaśnił, że powodem umorzenia postępowania wyjaśniającego był upływ terminu, o którym mowa w art. 100 Prawa budowlanego. Wyjaśnił także, powołując się przy tym na orzecznictwo sądowoadministracyjne, że stroną w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej jest tylko osoba mająca uprawnienia a odpowiedzialność zawodowa rodzi stosunek prawny między osobą mającą uprawnienia a organem kontroli sposobu wykonywania zawodu i tylko na tej linii można mówić o interesie i obowiązku prawnym. Przywołał także stanowisko sądów administracyjnych i judykatury dotyczące formy (decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego) stwierdzania, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. Zaskarżona decyzja w żaden sposób nie kształtuje uprawnień lub obowiązków PINB

dla Miasta P. i nie mieści się on w żadnej kategorii podmiotów określonych w art. 50 § 2 P.p.s.a. a w takiej sytuacji Sąd powinien jego skargę odrzucić jako niedopuszczalną z powodu oczywistego braku legitymacji skargowej. Ponadto pełnomocnik wyjaśnił, że z przepisu art. 11 ust. 1 ustawy o samorządach... wynika, że rzecznik ma kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych i jest związany rygorami wynikającymi z przepisów k.p.a., a sąd dyscyplinarny ma kompetencję do umorzenia postępowania w sprawie z zakresu odpowiedzialności zawodowej ale wniesionej przez rzecznika, której nie można mylić z kompetencją do umorzenia postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika; postępowanie wyjaśniające może zakończyć jedynie rzecznik. Pełnomocnik podkreślił także znaczenie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym, niemożność rozszerzającej interpretacji wyjątków od tej zasady i powołał przepis art. 17 k.p.a. określający organy wyższego stopnia organizacji społecznych wskazując, że w stosunku do okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej odpowiednim organem wyższego stopnia jest Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie a jej podstawy są usprawiedliwione.

Przede wszystkim należy odnieść się do podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu dotyczącego kwestii, nierozważanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, a dotyczącej statusu powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności zawodowej. Należy podzielić wyrażony w skardze kasacyjnej pogląd, iż organ ten nie jest stroną w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności zawodowej inżynierów budownictwa a tym samym nie służy mu prawa strony, w tym prawo wnoszenia środków zaskarżenia. Uprawnień procesowych strony w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nie może wywodzić z przepisu art. 97 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane(Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 ze zm.). Przepis ten stanowi, że postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wszczyna się na wniosek organu nadzoru budowlanego, złożony po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. To postępowanie nie jest postępowaniem prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a., nie rozstrzyga sprawy, kończy je sporządzenie wniosku o pociągnięcie określonej osoby do odpowiedzialności zawodowej . Postępowanie to bywa określane jako wewnętrzne, w którym nie uczestniczą podmioty z zewnątrz. Ze sporządzeniem i złożeniem wniosku przepisy Prawa budowlanego nie łączą innych uprawnień i obowiązków prawnych inspektorów nadzoru budowlanego, w szczególności takie współdziałanie przy załatwianiu spraw z zakresu odpowiedzialności zawodowej nie skutkuje dla nich prawami strony. Nieuprawnione jest zatem przypisywanie sobie przez inspektorów nadzoru budowlanego nieprzewidzianej dla nich ustawowo roli rzeczników interesu publicznego, skutkującej uprawnieniami procesowymi. Organy administracji publicznej muszą działać na podstawie i w granicach prawa, jeśli prawo nie przyznaje im uprawnień strony w określonym postępowaniu to wnoszenie środków prawnych - odwoławczych, skargi do sądu administracyjnego - wykracza poza ich ustawowe kompetencje. Należy zatem podzielić, wyrażony już w judykaturze pogląd, iż w postępowaniu w sprawach z tytułu odpowiedzialności zawodowej stroną jest osoba, której odpowiedzialności zawodowej postępowanie dotyczy a nawiązany w wyniku wniosku inspektora nadzoru budowlanego stosunek prawny łączy jedynie tę osobę i organ kontroli wykonywania zawodu, w tym wypadku rzeczniczek odpowiedzialności zawodowej. Takie stanowisko z kolei może prowadzić do odmowy przyznania organom nadzoru budowlanego legitymacji skargowej w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności zawodowej.

* Za zasadne należy uznać także pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej. Podstawę stwierdzenia nieważności zaskarżonej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru

Budowlanego decyzji Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa oraz poprzedzającej ją decyzji stanowiło uznanie braku podstaw do wydawania przez rzeczników okręgowych i Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej jakichkolwiek decyzji kończących postępowanie wyjaśniające i zanegowanie statusu Krajowego Rzecznika jako organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 kodeksu postępowania administracyjnego. Taka wykładnia wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów 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.) nie może być uznana za prawidłową. Postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej i postępowanie dyscyplinarne w stosunku do członków właściwej izby są postępowaniami odrębnymi. Potrzeba odrębności wynika z potrzeby szczególnego, zbliżonego do trybu odpowiedzialności karnej i wzorowanego na nim postępowania. Postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie regulują przepisy Prawa budowlanego i pow. ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., postępowanie dyscyplinarne regulowane jest natomiast przepisami ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych... oraz przepisami rozporządzenia 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).

Z przepisu art. 11 ust. 1 pow. ustawy o samorządach zawodowych wynika, że do postępowania w sprawach indywidualnych uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Zakres stosowania k.p.a. obejmuje zatem także postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej, w tym także postępowanie przed okręgowym rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej, wszczynane - co do zasady - wnioskiem właściwego organu nadzoru budowlanego. Nie można zatem uznać za prawidłową wykładni, 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 m.in. takie sytuacje procesowe. Nie można również podzielić poglądu, iż przez wydanie decyzji umarzających postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej rzecznik wkraczałby w kompetencje sądu dyscyplinarnego. Wynika to wprost z przepisu art. 25 ust. 1 ustawy o samorządach...W

myśl tego przepisu 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. Zgodnie z art. 100, który stanowił podstawę decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej J.M. „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, w myśl którego nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego: 1/ po upływie 3 miesięcy od dnia powzięcia przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej lub Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej wiadomości o popełnieniu przewinienia, 2/ jeżeli od chwili popełnienia przewinienia upłynęły 3 lata. Z kolei zgodnie z 26 pow. ustawy 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 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. M.in. przepisy § 9 ust. 1 - 4 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

wydać 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. Z kolei w myśl § 13 ust.1, 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).

Taka wykładnia jak dokonana w zaskarżonym wyroku prowadzi do sytuacji, gdy w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności zawodowej regulowanym przepisami k.p.a. rzecznik odpowiedzialności zawodowej pozbawiony jest kompetencji procesowych regulowanych przepisami k.p.a., które przecież mają zastosowanie w sprawach indywidualnych uregulowanych w pow. ustawie, 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 pow. ustawą i rozporządzeniem, rzecznik posiada kwestionowane przez Sąd I instancji kompetencje do samodzielnego zakończenia postępowania wyjaśniającego w razie gdy zachodzą okoliczności wyłączające postępowanie i gdy zebrany materiał nie daje podstaw do sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania przed sądem dyscyplinarnym I instancji (z zastąpieniem jedynie formy decyzji o umorzeniu postępowania formą postanowienia, właściwą dla postępowań typu karnego).

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 zatem 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 uwagi na powyższe, zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia wskazanych przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię musiały być uznane za zasadne.

W tej sytuacji, na podstawie art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało orzec jak w sentencji.



Za zgodność z oryginałem
Na oryginale właściwe podpisy

Agnieszka Majewska

starszy inspektor sądowy