



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA	Magdalena Bosakirska (spr.)
Sędzia NSA	Gabriela Jyż
Sędzia del. WSA	Zbigniew Czarnik
Protokolant	Monika Majak

po rozpoznaniu w dniu 17 lutego 2015 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej **Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

z dnia 2 sierpnia 2013 r. sygn. akt VI SA/Wa 935/13

w sprawie ze skargi

na decyzję **Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa**

z dnia 10 stycznia 2013 r. nr KK-0057-0081(4)/12

w przedmiocie **nadania uprawnień budowlanych**

1. uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie;
2. zasądza od [redacted] na rzecz Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa kwotę 280 (dwieście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalnym właściwie podpisany
za przedłożenia oryginału

Piotr Mikucki

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 2 sierpnia 2013r., sygn. akt VI SA/Wa 935/13, po rozpatrzeniu skargi [redacted] na decyzję Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 10 stycznia 2013 r., nr KK-0057-0081(4)/12, w przedmiocie nadania uprawnień budowlanych, 1. uchylił zaskarżoną decyzję; 2. stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu oraz 3. zasądził na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania.

I

Z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd I instancji przyjął za podstawę rozstrzygnięcia następujące ustalenia.

W sierpniu 2012 r. [redacted] złożyła w Pomorskiej Okręgowej Izbie Inżynierów Budownictwa (powoływanej dalej jako: Okręgowa Izba Inżynierów) **wniosek o nadanie uprawnień budowlanych do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej**. Do wniosku załączyła m.in.: dyplom odbycia studiów na kierunku budownictwo Politechniki Poznańskiej i uzyskania w dniu 7 marca 2003 r. tytułu inżyniera, Książkę Praktyki Zawodowej, zarejestrowaną w Okręgowej Izbie Inżynierów w dniu 18 listopada 2003 r. oraz kopie uprawnień budowlanych osób nadzorujących praktykę.

Postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzono w dniu 10 września 2012 r.

Decyzją z dnia 28 września 2012 r. Okręgowa Komisja Kwalifikacyjna Pomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa odmówiła [redacted] nadania wnioskowanych uprawnień budowlanych bez przeprowadzenia egzaminu. W ocenie organu, przedstawione przygotowanie zawodowe w zakresie posiadanego wykształcenia nie odpowiada wymaganiom określonym w art. 14 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.) oraz w § 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.; powoływanego dalej jako: rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2006 r.). Za praktykę odbytą pod nadzorem osoby posiadającej uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej nie można bowiem zaliczyć praktyki odbytej:

- w okresie od 21 listopada 2003 r. do 17 marca 2006 r., nadzorowanej przez [redacted], niebędącego czynnym członkiem samorządu zawodowego oraz [redacted] nieposiadającego uprawnień budowlanych bez ograniczeń;

- w okresie od 2 listopada 2006 r. do 2 lutego 2011 r. na stanowisku kierownika działu realizacji inwestycji, niezwiązanym z pełnieniem samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie;

- w okresie od 2 kwietnia 2012 r. do 31 lipca 2012 r., pod nadzorem [imię], nieposiadającego uprawnień budowlanych bez ograniczeń.

Zdaniem organu I instancji, przedstawiona praktyka zawodowa uniemożliwia nadanie stronie wnioskowanych uprawnień budowlanych.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła [imię], domagając się jej uchylenia w całości i dopuszczenia do egzaminu.

Decyzją z dnia 10 stycznia 2013 r. Krajowa Komisja Kwalifikacyjna Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa powołując się na art.138 § 1 p.1 k.p.a. w zw. z art.127 § 1 k.p.a. i art. 36 ust. 1 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.; powoływanej dalej jako: ustawa o samorządach zawodowych) utrzymała w mocy decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu organ wskazał, że zgodnie art. 14 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, osoba ubiegająca się o uprawnienia budowlane powinna odbyć m. in. dwuletnią praktykę na budowie. Wnioskująca część praktyki odbyła zaś w organie nadzoru budowlanego pod kierownictwem [imię] – Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, niebędącego czynnym członkiem samorządu zawodowego oraz [imię], który posiada wykształcenie średnie i uprawnienia budowlane o ograniczonym charakterze.

Organ odwoławczy wskazał na treść § 3 ust. 1, 3 i 4 rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 210, poz. 1528) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Budownictwa z dnia 5 listopada 2007 r. zmieniającym to rozporządzenie (Dz.U. nr 210 poz.1528) i uznał, że nietrafny jest pogląd wnioskodawczyni, iż wymóg odbywania praktyki pod kierownictwem osoby będącej czynnym członkiem samorządu zawodowego nie dotyczy praktyki odbywanej w organach nadzoru budowlanego. Zdaniem organu, § 3 ust.1 cytowanego rozporządzenia ma charakter uniwersalny i wymogi nim przewidziane mają zastosowanie do wszelkich praktyk zawodowych określonych w dalszych punktach.

Organ stwierdził, że przepis § 3 ust. 1 mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia na podstawie z art. 16 ust. 1a pkt 2 Prawa budowlanego, zgodnie z którym w rozporządzeniu należy w szczególności uregulować kryteria uznawania praktyki. Kryteria te zostały zaś określone w § 3 ust. 1 i 2

powołanego rozporządzenia. Na podstawie art. 14 ust. 3 pkt 3 i art. 14 ust. 4 cytowanej ustawy, praktyka na budowie ma polegać na pełnieniu przez praktykanta określonej funkcji technicznej. Praktyka ta ma polegać na uczestniczeniu w pracach, których celem jest wykonanie obiektu budowlanego lub jego nadbudowa, rozbudowa, przebudowa, jednakże nie mogą być to jakiegokolwiek prace, lecz tylko te, które polegają na pełnieniu funkcji technicznej na budowie.

Zdaniem organu, warunkiem zaliczenia praktyki jest pełnienie funkcji technicznej przy wykonywaniu obiektu budowlanego, polegającej na kierowaniu procesami budowlanymi pod kierownictwem osoby posiadającej odpowiednie uprawnienia budowlane. Z uwagi na treść art. 14 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, wymóg odbycia praktyki pod kierownictwem osoby będącej czynnym członkiem samorządu zawodowego jest logicznie uzasadniony. Jak wynika bowiem z art. 12 ust. 7 cytowanej ustawy, podstawą do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, a więc także funkcji kierownika budowy i robót budowlanych, jest m.in. wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Komisja nie zaliczyła praktyki odbytej w organach nadzoru budowlanego, gdyż nie był czynnym członkiem samorządu zawodowego w okresie odbywania praktyki. Zdaniem organu, skarżąca udokumentowała jedynie 118 dni, w których dokonywała czynności inspekcyjno-kontrolnych na budowach, bowiem stosownie do treści § 3 ust. 3 cytowanego rozporządzenia do praktyki mogą być zaliczone jedynie te czynności.

Organ nie uwzględnił również praktyki odbytej pod kierownictwem , gdyż nie posiada on uprawnień budowlanych bez ograniczeń, czego wymaga § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2006 r. Organ wyjaśnił, że nakaz odbycia praktyki zawodowej pod kierownictwem osoby posiadającej uprawnienia budowlane bez ograniczeń obowiązuje od dnia 3 lipca 2005 r., tzn. wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2005 r. Nr 96, poz. 817). Rozwiązanie to zostało powielone w § 3 ust. 1 obecnie obowiązującego rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2006 r. Organ stwierdził, że uzyskał uprawnienia budowlane na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 8, poz. 46), uprawnienia te w zakresie kierowania robotami budową i robotami budowlanymi dotyczą budynków oraz innych budowli i o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych. Organ zaznaczył, że

uprawnienia budowlane ~~.....~~ ograniczone są jedynie do powszechnie znanych rozwiązań konstrukcyjnych, tak więc nie obejmują całego zakresu specjalności, jest to ograniczenie o charakterze przedmiotowym, które nie występuje w obecnych uprawnieniach budowlanych bez ograniczeń. ~~.....~~ nie mógł zatem kierować praktyką zawodową strony w rozumieniu § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2006 r., wobec czego praktyka ta nie może zostać zaliczona.

Nadto organ podał, że niniejsze uwagi odnoszą się także do Marka Klecha posiadającego uprawnienia obejmujące jedynie powszechnie znane rozwiązania konstrukcyjne, a tym samym praktyki nadzorowane przez tę osobę nie mogą być zaliczone.

Odnosząc się do praktyki odbytej na stanowisku kierownika działu realizacji inwestycji, organ odwoławczy podzielił stanowisko strony, że nazwa zajmowanego stanowiska nie może decydować o zaliczeniu praktyki zawodowej, bowiem znaczenie ma rzeczywisty zakres praktyki. Zdaniem organu, zakres obowiązków podczas zajmowania tego stanowiska, mógł powodować wątpliwości organu, co do charakteru odbytej praktyki. Powyższe winno zostać wyjaśnione w dalszym postępowaniu dowodowym, jednakże Komisja wskazała, że uwzględnienie omawianego okresu praktyki w połączeniu z praktyką pod kierownictwem ~~.....~~ umożliwia jedynie zaliczenie 12 miesięcy praktyki na budowie a nie wymaganych 2 lat.

W **skardze** do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ~~.....~~ wniosła o uchylenie powyższej decyzji oraz zasądzenie kosztów postępowania. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie prawa materialnego poprzez niezastosowanie przepisów rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz błędną wykładnię przepisów rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2006 r.

W uzasadnieniu skarżąca podniosła m.in., że praktyka w organie nadzoru budowlanego w latach 2003-2005 podlega ocenie wg spełnienia wymogów obowiązującego wtedy rozporządzenia z 1994 r. Podała, że mgr inż. ~~.....~~ posiada uprawnienia budowlane bez ograniczeń w danej specjalności oraz podkreśliła, że rozporządzenie w ogóle nie odwołuje się do zrzeszenia w samorządzie zawodowym. Funkcje pełnione w organach nadzoru budowlanego nie są samodzielными funkcjami technicznymi w budownictwie, zatem osoby je pełniące nie mają obowiązku przynależności do samorządu zawodowego.

Zdaniem skarżącej, organ naruszył art. 139 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; powoływanej dalej jako: k.p.a.), czyli zakaz wydawania decyzji na niekorzyść, bowiem w protokole postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego przez organ I instancji wskazano ponad dwuletni okres praktyki w organie nadzoru budowlanego, natomiast organ odwoławczy wskazał, że praktyka wynosi 118 dni, nie potwierdzając tego żadnym dowodem.

W **odpowiedzi na skargę** organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

Wyrokiem z dnia 2 sierpnia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję oraz stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu.

Sąd I instancji podniósł, że w momencie rozpoczęcia przez skarżącą praktyki (pierwszy wpis w Księżce praktyki zawodowej do uprawnień budowlanych: 03.11.2003 r. – 10.06.2004 r.) obowiązywało już Prawo budowlane w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. W momencie zarejestrowania Książki praktyki zawodowej skarżącej w dniu 18 listopada 2003 r. obowiązywało również rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. nr 8 z 1995r. poz. 38 z późn. zmianami). Jednakże zgodnie z art. 8 ustawy zmieniającej, dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, tj. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, ze zm.), zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Nowe przepisy wykonawcze stanowi rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, które z kolei zostało zastąpione przez obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w tym samym przedmiocie.

Sąd zauważył także, iż w § 28 rozporządzenia z dnia 18 maja 2005 r., zamieszczony w rozdziale 6 tego aktu "Przepisy przejściowe i końcowe", stanowi, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe. Na tle tego przepisu przejściowego istotne znaczenie ma pojęcie sprawy wszczętej i niezakończonej przed dniem wejścia w życie stosownego rozporządzenia. Zdaniem WSA, podstawowe znaczenie ma kwestia

ustalenia przepisów, które powinna stosować Izba rozpatrując wnioski o nadanie uprawnień budowlanych. Wobec braku precyzyjnych przepisów przejściowych chodzi o zakres uwzględniania w tym procesie wymagań określonych w przepisach wcześniejszych, obowiązujących w momencie rejestracji Książki praktyki zawodowej strony. W rozpoznawanej sprawie, w chwili rejestracji tej Książki przez skarżącą ustawa – Prawo Budowlane w obowiązującym wówczas kształcie nie wymagała do uzyskania uprawnień do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń ukończenia przez wnioskodawcę studiów magisterskich, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, na kierunku odpowiednim dla danej specjalności, a od osoby, pod kierownictwem której odbywana była praktyka zawodowa – obok posiadania uprawnień budowlanych bez ograniczeń we właściwej specjalności również (i) czynnego członkostwa w samorządzie zawodowym.

Sąd ponadto wskazał, że o ile wymóg posiadania wykształcenia wyższego odpowiedniego dla danej specjalności został wprowadzony przez zmianę ustawy prawo budowlane, która weszła w życie w 2006 r., o tyle przynależność osoby kierującej praktyką zawodową do samorządu zawodowego, wynikająca pośrednio z ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, nie została po dzień dzisiejszy uwzględniona w ustawie - Prawo budowlane. Wymóg ten wynika wyłącznie z przepisów rozporządzenia z 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W konsekwencji, o ile skarżąca w dacie rejestracji Książki praktyki zawodowej oraz w trakcie odbywania tej praktyki do 2006 r. spełniała wszystkie wymagania niezbędne do uzyskania uprawnień do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń, o tyle w dacie złożenia wniosku o nadanie uprawnień budowlanych bez przeprowadzania egzaminu już w tych wymaganiach się "nie mieściła".

W ocenie WSA, sytuacja taka jest wyrazem niepewności prawa, które przekracza granice demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Sąd I instancji podzielił zatem pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 2170/12, iż data zarejestrowania Książki praktyki zawodowej determinuje przepisy prawa mające zastosowanie do jej oceny.

II

Skargę kasacyjną złożyła Krajowa Komisja Kwalifikacyjna Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

Wyrok zaskarżyła w całości. Wniosła o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji i obciążenie skarżącej kosztami postępowania kasacyjnego, w tym kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; powoływanej dalej jako: p.p.s.a.) zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

I. naruszenie **przepisów postępowania**, tj.:

1. art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na niewskazaniu podstawy prawnej wyroku i niewyjaśnieniu w uzasadnieniu wyroku podstawy prawnej rozstrzygnięcia, a w szczególności na niewskazaniu przepisu postępowania, który został naruszony oraz niewyjaśnieniu, na czym polegało naruszenie przepisów postępowania, a także braku uzasadnienia prawnego stanowiska Sądu co do powinności stosowania przez organ przepisów wykonawczych obowiązujących w dacie zarejestrowania książki praktyki zawodowej, mimo ich nieobowiązki na dzień wydania zaskarżonej decyzji i braku w tym względzie przepisów przejściowych lub merytorycznych, które statuowałyby taką powinność;

2. art. 134 § 1 p.p.s.a. polegające na braku oceny zaskarżonych decyzji z zastosowaniem wszystkich przepisów wchodzących w zakres danej sprawy, tj. z art. 5 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364) w zw. z art. 6 i 7 tej ustawy;

3. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., polegające na bezpodstawnym uwzględnieniu skargi, mimo braku jakiegokolwiek naruszenia ww. przepisów postępowania,
- co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

II. naruszenie **prawa materialnego**, tj.:

1. art. 2 Konstytucji RP polegające na jego niewłaściwym zastosowaniu poprzez przyjęcie, że w/w przepis stanowi samoistną podstawę orzekania o prawach i obowiązkach obywateli wbrew przepisom ustaw;

2. art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP polegające na bezprawnym wykreowaniu nieistniejącej normy prawnej, zgodnie z którą do praktyki zawodowej należy stosować przepisy obowiązujące w dniu rejestracji książki praktyki zawodowej;

3. art. 5 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364) w związku z

art. 6 i 7 tej ustawy oraz art. 61 § 3 k.p.a., polegające na niezastosowaniu tych przepisów.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej kasator przede wszystkim wskazał, że sposób uzasadnienia wyroku uniemożliwia jego kontrolę kasacyjną. W uzasadnieniu wyroku I instancji brak wyjaśnienia przesłanek, jakimi kierował się ten Sąd oraz brak podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Takie uchybienie wymogom art.141 § 4 p.p.s.a, stanowi zatem naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Kasator wskazał też, iż pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej mają jedynie charakter subsydiarny.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną ~~...~~ wniosła o jej oddalenie.

III

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, zatem zaskarżony wyrok podlega uchyleniu

Zasadny jest pierwszy zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. z uwagi na wadliwe uzasadnienie wyroku, powodujące niemożność przeprowadzenia kontroli kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny przypomina, że zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie: 1/ stanu sprawy, 2/ zarzutów podniesionych w skardze, 3/ stanowisk pozostałych stron, 4/ podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie, a jeżeli sprawa ma być ponownie rozpoznana przez organ także 5/ wskazania co do dalszego postępowania.

Takie uregulowanie nakłada na sąd rozpoznający skargę szereg obowiązków, z których podstawowym jest ustosunkowanie się do zarzutów materialnoprawnych i procesowych podniesionych w skardze, co oznacza konieczność ich oceny prawnej wraz z wyjaśnieniem przyczyn dokonania prezentowanej oceny. W wyroku z dnia 9 lutego 2012 r. II OSK 1280/11 (Lex 1123108) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że: „2. Jakkolwiek czynność sporządzenia uzasadnienia, dokonywana już po rozstrzygnięciu sprawy i mająca sprawozdawczy charakter, sama przez się nie może wpłynąć na to rozstrzygnięcie jako na wynik sprawy, to jednak tylko uzasadnienie spełniające określone ustawą warunki stwarza podstawę do przyjęcia, że będąca powinnością sądu administracyjnego kontrola działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem rzeczywiście miała miejsce i że prowadzone przez sąd postępowanie odpowiadało przepisom prawa. /.../ 3. Szczególne miejsce w

uzasadnieniu wyroku sądu zajmuje wskazanie podstawy rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie. Powinno ono mieć charakter zwięzły, ale pozwalający na skontrolowanie przez strony postępowania i ewentualnie Naczelny Sąd Administracyjny, czy sąd I instancji nie popełnił błędu w swoim rozumowaniu. To z treści uzasadnienia powinno wynikać, że sąd przeanalizował wszystkie zarzuty zamieszczone w skardze, konfrontując je z ustaleniami organu i materiałami dowodowymi sprawy. Wszelkie wątpliwości ujawnione na etapie postępowania muszą być właściwie zinterpretowane w uzasadnieniu wyroku z powołaniem się na konkretne przepisy prawa.”.

W tym miejscu przypomnieć należy, że sąd kasacyjny kontroluje orzeczenia sądu I instancji w zakresie oznaczonym podstawami i zarzutami kasacyjnymi, nie rozstrzyga natomiast sprawy administracyjnej ani też nie ocenia skarżonych decyzji w ich całokształcie. W tej sytuacji, ponieważ to wyrok Sądu I instancji jest przedmiotem kontroli, jego uzasadnienie ma szczególne znaczenie, bowiem w istocie do jego treści odnoszą się zarzuty kasacyjne. Niepełne uzasadnienie wyroku Sądu I instancji nie pozwala Sądowi II instancji na przeprowadzenie jego kontroli merytorycznej, tj. sprawdzenia, czy podjęte przez Sąd rozstrzygnięcie było trafne. O ile wadliwe uzasadnienie wyroku, przy trafnym rozstrzygnięciu, zgodnie z art. 184 p.p.s.a., może być skorygowane przez Sąd kasacyjny, o tyle brak uzasadnienia nie może być „uzupełniony” przez sąd II instancji. W takiej sytuacji orzeczenie sądu I instancji nie poddaje się kontroli i sąd kasacyjny musi uchylić zaskarżony wyrok, bowiem nie może go skontrolować.

W sprawie niniejszej w świetle treści uzasadnienia wyroku można przypuszczać, że w ocenie Sądu I instancji, istniały wątpliwości, wedle których przepisów prawa materialnego należało oceniać wymogi stawiane wnioskodawczyni, co do wykształcenia oraz sposobu i miejsca odbycia praktyk niezbędnych do uzyskania uprawnień budowlanych. Skoro takie wątpliwości istniały, a między organem i skarżącą była wyraźna różnica zdań na ten temat, to obowiązkiem Sądu było dokładne przeanalizowanie stanu prawnego (zmiany Prawa budowlanego i rozporządzeń wykonawczych), ustalenie wedle których przepisów prawa należy oceniać wnioski skarżącej oraz wyjaśnienie przyczyny zajętego stanowiska. Po ustaleniu, według jakich przepisów prawa należy oceniać wymogi stawiane skarżącej, należało skonfrontować ustalenia faktyczne z właściwymi przepisami prawa i na tej podstawie ocenić, czy skarżone decyzje odpowiadają prawu.

Tymczasem w kontrolowanym wyroku Sąd I instancji, po wskazaniu niejasności i niedoskonałości uregulowań prawnych, oraz własnych wątpliwości nie wyjaśnił, które

przepisy prawa materialnego należało stosować do oceny sytuacji prawnej wnioskodawcy i dlaczego oraz nie wykazał na czym polegało błędne, tj. sprzeczne z przepisami prawa, działanie organu. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję powołując się na art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., nie wskazał jednak, które przepisy prawa procesowego zostały naruszone i w jaki sposób oraz jaki to miało istotny wpływ na wynik sprawy, ani też nie dał wytycznych organowi, co do dalszego postępowania.

W tym stanie rzeczy zasadny jest zarzut kasacyjny naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., bowiem uzasadnienie wyroku, a co za tym idzie i rozstrzygnięcie, nie poddaje się kontroli. Sąd II instancji nie może sam przeprowadzić rozważań, których zabrakło w uzasadnieniu Sądu I instancji, bowiem naruszyłby zasadę dwuinstancyjności.

Ocena pozostałych zarzutów kasacyjnych, wobec wadliwości uzasadnienia zaskarżonego wyroku i braku pełnej oceny zaskarżonych decyzji jest przedwczesna.

Mając powyższe na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Rozpoznając sprawę ponownie Sąd I instancji skontroluje decyzje, mając na względzie treść art. 134 § 1 p.p.s.a. oraz zajmie stanowisko wobec zarzutów skargi.

Sąd wypowie się jednoznacznie, wedle których przepisów prawa materialnego i dlaczego należy ocenić wykształcenie i praktykę, którymi legitymuje się wnioskodawcy.

Sąd weźmie pod uwagę, że wykształcenie i praktyka uprawniająca do przystąpienia do egzaminu w celu zdobycia uprawnień budowlanych są regulowane jednocześnie przez dwa akty prawne, tj. Prawo budowlane i właściwe rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy. Wykładnia obu wskazanych aktów prawnych musi uwzględniać konieczność ich spójności. Zmieniające się Prawo budowlane (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. ze zmianami) oraz w wydawane na jego podstawie kolejne rozporządzenia wykonawcze w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stwarzają skomplikowany stan prawny, który jednakowoż musi być interpretowany w sposób pozwalający jednoznacznie ocenić sytuację prawną każdego wnioskodawcy z uwzględnieniem zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawa.

Na sytuację prawną skarżącą wpływ ma art. 1 pkt 3 pominiętej przez Sąd I instancji, ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364), który m.in. zmienia treść art. 14 ust. 3 pkt 3) Prawa budowlanego i wprowadza wymóg wykształcenia wyższego

magisterskiego oraz zawarte w omawianej ustawie zmieniającej przepisy przejściowe. Te przepisy przejściowe to przede wszystkim art. 5 i art. 6 ustawy.

Art. 5 ustawy zmieniającej Prawo budowlane reguluje sytuację osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. przed dniem 1 stycznia 2006 r., od której to daty wszedł w życie art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej) uzyskały wykształcenie wymagane przepisami dotychczasowymi oraz rozpoczęły odbywanie wymaganej praktyki. Powołany przepis stanowi, że w stosunku do tych osób stosuje się „przepisy dotychczasowe”. Zatem, ponieważ wnioskodawczynie skończyła studia inżynierskie i rozpoczęła praktyki przed dniem 1 stycznia 2006 r., jej wykształcenie należy oceniać według przepisów dotychczasowych, niewymagających wykształcenia magisterskiego (kwestia ta nie była w sprawie sporna).

Sąd weźmie pod uwagę, że ustawodawca w art. 5 ustawy zmieniającej Prawo budowlane użył dwukrotnie pojęcia „przepisy dotychczasowe” w odniesieniu do przepisów określających niezbędne wykształcenie. Niezbędne wykształcenie uregulowane było i jest w ustawie Prawo budowlane. Zatem uprawniony jest wniosek, że określenie „przepisy dotychczasowe” odnosi się do przepisów ustawowych.

Natomiast w art. 6 ustawy zmieniającej ustawodawca użył pojęcia „dotychczasowe przepisy wykonawcze”. Potwierdza to wniosek, że użyte w obu przepisach pojęcia „przepisy dotychczasowe” i „dotychczasowe przepisy wykonawcze” nie są tożsame. Będzie miało wpływ prawidłowe rozumienie art. 5 i art. 6 ustawy zmieniającej oraz na ustalenie właściwych przepisów rangi ustawowej oraz przepisów wykonawczych mających zastosowanie w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę, że art. 6 ustawy zmieniającej Prawo budowlane, stanowi, iż „dotychczasowe przepisy wykonawcze” zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych. Te „dotychczasowe przepisy wykonawcze” to rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 96, poz. 817), które weszło w życie dnia 3 lipca 2005 r., a zatem obowiązywało w momencie wejścia w życie ustawy zmieniającej Prawo budowlane tj. dnia 26 listopada 2005 r. i 1 stycznia 2006 r. Rozporządzenie to, w § 28 uchylało poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r., zatem od dnia 3 lipca 2005 r. to ostatnie rozporządzenie, co do zasady już nie obowiązywało, zaś zastosowanie miało tylko do spraw wszczętych a niezakończonych przed tym dniem.

Omawiane rozporządzenie z dnia 18 maja 2005 r. obowiązywało do dnia 30 maja 2006 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Transportu i Budownictwa z dnia

28 kwietnia 2006r. w sprawie samodzielnych funkcji w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578), które weszło w życie 31 maja 2006 r. Zgodnie z § 28 ust. 1 „nowego” rozporządzenia (z dnia 28 kwietnia 2006 r.), „stare” rozporządzenie (z dnia 18 maja 2005 r.) powinno być nadal stosowane tylko do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 31 maja 2006 r.

Rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2006 r. („nowe”) zostało zmienione (uzupełnione) rozporządzeniem z dnia 5 listopada 2007 r. (Dz. U. Nr 210, poz. 1528). Zmiana weszła w życie od 29 listopada 2007 r. Z woli prawodawcy od tej daty do praktyki zawodowej na budowie zalicza się wykonywanie czynności inspekcyjno-kontrolnych w organach nadzoru budowlanego (§ 3 ust. 3 zmienionego rozporządzenia).

Oceniając sytuację wnioskodawczynie Sąd I instancji weźmie pod uwagę, że w dacie rozpoczęcia przez nią praktyk (21 listopada 2003 r.), zgodnie z § 6 ust. 5a rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1994 r. praktyka w organach nadzoru budowlanego stanowiła praktykę zawodową uprawniającą do nabycia uprawnień budowlanych. Od dnia 3 lipca 2005 r. (wejście w życie rozporządzenia z dnia 18 maja 2005 r.) powyższa praktyka nie uprawniała do nabycia uprawnień budowlanych, zaś od 29 listopada 2007 r. (wejście w życie zmiany rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2006 r.) ponownie prawodawca uznał, że praktyka w organach nadzoru budowlanego jest właściwa do nabycia uprawnień budowlanych. W dacie złożenia wniosku przez wnioskodawczynię dnia 16 sierpnia 2012 r. praktyka w organach nadzoru budowlanego stanowiła praktykę uprawniającą do nabycia uprawnień budowlanych. Sama praktyka natomiast odbywana była w okresie kiedy najpierw - zgodnie z przepisami wykonawczymi - uprawniała, potem nie uprawniała, a następnie znowu uprawniała do nabycia uprawnień budowlanych.

Mając na względzie opisany niezmiernie skomplikowany stan prawny, Sąd zajmie jednoznaczne stanowisko w kwestii momentu wszczęcia sprawy o nadanie uprawnień budowlanych. Następnie ustali, które przepisy prawa i dlaczego powinny być stosowane do oceny wykształcenia i praktyki wykazanej przez wnioskodawczynię.

Oceniając zgodność z prawem zaskarżonych decyzji, co do zaliczenia praktyk wykazanych przez wnioskodawczynię, Sąd weźmie pod uwagę, że ustawodawca może zmieniać prawo i podnosić wymagania w stosunku do osób pełniących samodzielne funkcje w budownictwie. Jednak wykładnia rozporządzenia wykonawczego precyzującego te wymagania powinna być dokonywana w sposób uwzględniający zachowanie interesu osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych, gdyż

taki wymóg wynika wprost z art. 16 ust. 1a *in fine* Prawa budowlanego stanowiącego upoważnienie ustawowe do wydania tego rozporządzenia. Jeżeli zatem rozporządzenie stwarza problemy interpretacyjne w praktyce, to błędna jest taka jego wykładnia, która uniemożliwia wnioskodawcom skorzystanie z prawem przewidzianej możliwości zaliczenia praktyki inspekcyjno-kontrolnej w organach nadzoru budowlanego, z uwagi na niespełnienie wymogu, który nie wynika jasno i precyzyjnie z przepisów rozporządzenia, a nie istniał w momencie odbywania praktyki.

Oceniając sprawę ponownie Sąd I instancji zastosuje się do wyżej określonych wytycznych: ustali moment wszczęcia postępowania, ustali prawo właściwe do oceny wniosku i dokona wykładni przepisów właściwego rozporządzenia wykonawczego, biorąc pod uwagę zaprezentowane wyżej rozważania dotyczące konieczności zachowania interesu osób ubiegających się o nadanie uprawnień budowlanych z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady państwa prawa.

Mając na uwadze powyższe Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 2 i art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpis

Piotr Mikucki

sekretarz sądowy

ZARZĄDZENIE

Dnia 19 marca 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący : **sędzia NSA Magdalena Bosakirska**

po rozpoznaniu w dniu **19 marca 2015 r.**

na posiedzeniu niejawnym w **Izbie Gospodarczej**

wniosku **Katarzyny Rybczyńskiej**

o uzupełnienie protokołu rozprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym

z dnia **17 lutego 2015 r.**, sygn. akt II GSK 2413/13

w sprawie ze skargi kasacyjnej **Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

z dnia **2 sierpnia 2013 r.** sygn. akt VI SA/Wa 935/13

w sprawie ze skargi **Katarzyny Rybczyńskiej**

na decyzję **Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa**

z dnia **10 stycznia 2013 r.** nr **KK-0057-0081(4)/12**

w przedmiocie **nadania uprawnień budowlanych**

zarządza:

uzupełnić protokół z rozprawy przeprowadzonej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w dniu 17 lutego 2015 r. w ten sposób, że po słowach: „Skarżąca wnosi o oddalenie skargi kasacyjnej” dodać słowa: „Skarżąca wyjaśnia, że jej zdaniem do oceny zgodności praktyki zawodowej z przepisami należy stosować przepisy obowiązujące w dacie odbywania tej praktyki. W szczególności zastosowanie ma rozporządzenie z dnia 30 grudnia 1994 r., tj. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, które obowiązywało do 2005 r., tj. w okresie odbywania praktyki zawodowej w organie

nadzoru budowlanego (lata 2003 -2005). Rozporządzenie to w ogóle nie odwołuje się do członkostwa w izbie inżynierów. Kolejno zaznaczenia wymaga, iż ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów oraz ustawa – Prawo budowlane nakładają obowiązek przynależności do właściwej izby i opłacania w niej składek, lecz tylko na osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Funkcjonariusz publiczny w organie nadzoru budowlanego nie jest samodzielną funkcją techniczną w budownictwie, zatem osoba taka nie ma obowiązku opłacania składek w samorządzie zawodowym. Nie sposób uargumentować, iż opłacanie składek ma wpływ na praktykę zawodową. W odniesieniu do nazwy stanowiska pracy należy zauważyć, iż żaden akt prawny nie reguluje kwestii nazwy stanowiska pracy. Istotny jest zakres zadań wykonywanych na tym stanowisku, a ten opisany jest w książce praktyki zawodowej.”



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodności z oryginałem

Piotr Mikucki

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2413/13, uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 935/13 w sprawie ze skargi Katarzyny Rybczyńskiej na decyzję Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 10 stycznia 2013 r. w przedmiocie nadania uprawnień budowlanych oraz zasądził od skarżącej na rzecz organu zwrot kosztów postępowania kasacyjnego.

Pismem z dnia 23 lutego 2015 r. Katarzyna Rybczyńska wystąpiła z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o uzupełnienie protokołu rozprawy, która odbyła się przed NSA w dniu 17 lutego 2015 r., o treść jej twierdzeń oraz oświadczeń złożonych w toku tej rozprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z treścią art. 101 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; powoływanej dalej jako: p.p.s.a.), protokół rozprawy powinien zawierać: 1) oznaczenie sądu, miejsca i daty posiedzenia, imiona i nazwiska sędziów, protokolanta, prokuratora, stron, jak również obecnych na posiedzeniu przedstawicieli ustawowych i pełnomocników oraz oznaczenie sprawy i wzmiankę co do jawności; 2) przebieg posiedzenia, w szczególności wnioski i twierdzenia stron, wymienienie zarządzeń i orzeczeń wydanych na posiedzeniu oraz stwierdzenie, czy zostały ogłoszone; jeżeli sporządzenie odrębnej sentencji orzeczenia nie jest wymagane, wystarcza zamieszczenie w protokole treści samego rozstrzygnięcia; zamiast podania wniosków i twierdzeń można w protokole powołać się na pisma przygotowawcze; 3) czynności stron mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Z kolei w myśl art. 103 p.p.s.a. strony mogą żądać sprostowania lub uzupełnienia protokołu na następnym posiedzeniu, nie później jednak niż w terminie trzydziestu dni od dnia posiedzenia, z którego sporządzono protokół.

W związku ze złożonym w terminie przedmiotowym wnioskiem Katarzyny Rybczyńskiej, Przewodniczący składu orzekającego zarządzeniem z dnia 19 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 2413/13 zarządził uzupełnienie protokołu rozprawy przeprowadzonej przed NSA w dniu 17 lutego 2015 r. w ten sposób, że po słowach: „Skarżąca wnosi o oddalenie skargi kasacyjnej” dodał treść oświadczenia skarżącej wskazanego we wniosku i złożonego na rozprawie. Kwestionowany przez stronę

protokół rozprawy zawierał wniosek strony, iż wnosi ona o oddalenie skargi kasacyjnej, jednakże nie zawierał jej twierdzeń. W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił wniosek o uzupełnienie protokołu w tym zakresie przez dodanie oświadczenia, co znajdowało uzasadnienia w treści art. 101 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Z powyższych względów na podstawie art. 103 w zw. z art. 193 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.



Na oryginalnym wierzchołku podpisany
za zgodności z oryginałem

Piotr Mikucki

sekretarz sądowy