



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

RPO-641772-IV/10/AT

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, 8. V. 2011

**Pan**  
**Jerzy Miller**  
**Minister Spraw Wewnętrznych**  
**i Administracji**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W związku z napływającymi do Biura RPO skargami, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne zwrócenie uwagi Pana Ministra na problem nierównego traktowania rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej będący konsekwencją nieprawidłowego ukształtowania przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne wobec tychże rzeczoznawców podległych organizacyjnie Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej.

Zgodnie z § 14 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. z 2003 r., Nr 121, poz. 1137 z późn. zm.), w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie czynności wykonywanych przez rzeczoznawcę, o których mowa w § 13 ust. 2, 4 i 5 rozporządzenia Komendant Główny Straży Pożarnej może udzielić rzeczoznawcy upomnienia lub skierować go na powtórny egzamin. Normodawca nie sprecyzował jednakże ani terminu dopuszczalności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do rzeczoznawców za nieprawidłowości popełnione w ramach prowadzonej przez nich działalności w cytowanym powyżej zakresie, ani terminu, którego upływ skutkowałby niemożliwością wymierzenia danej osobie kary dyscyplinarnej.

Tymczasem należy wskazać, iż standardem na gruncie przepisów przewidujących odpowiedzialność zawodową (dyscyplinarną) w zakresie innych zawodów pozostaje istnienie terminów przedawnienia odpowiedzialności zawodowej. Z taką regulacją prawną mamy m.in. do czynienia na gruncie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001, Nr 5, poz. 42 z późn.zm.). Art. 52 ust. 1 tejże ustawy stanowi, iż nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego po upływie trzech miesięcy od dnia powzięcia przez okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej lub Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej wiadomości o popełnieniu przewinienia, jak również, gdy od chwili popełnienia przewinienia minęły trzy lata. Podobna regulacja występuje odnośnie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 194 ust. 1c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn.zm.) nie wszczyna się postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, jeżeli od dnia otrzymania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej informacji o zaistnieniu okoliczności mogących stanowić podstawę odpowiedzialności zawodowej upłynęły trzy lata, licząc od dnia zaistnienia tych okoliczności. Analogiczne regulacje znajdują się w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2009, Nr 12, poz. 68 z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 119 ustawy odpowiedzialność dyscyplinarna strażaka ustaje, jeżeli od czasu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie dyscyplinarne, odpowiedzialność dyscyplinarna ustaje z upływem 2 lat od popełnienia czynu (przedawnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej). Również w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie trzech miesięcy od dnia powzięcia przez dyrektora generalnego urzędu wiadomości o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej, ani po upływie dwóch lat od popełnienia tego czynu (art. 113 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).

Innym przejawem czasowego ograniczenia możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej jest art. 48 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (DZ.U. z 1991 r., Nr 41, poz 178 z późn. zm.), który uniemożliwia wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli od chwili popełnienia czynu upłynęły 3 lata. Problematyka odpowiedzialności zawodowej unormowana jest podobnie wobec farmaceutów (art. 56 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, Dz.U. z 2008 r., Nr 136, poz. 856 z późn. zm.), lekarzy (art. 64 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz.U. z 2009 r., Nr 219, poz. 1708), prokuratorów (art. 68 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, Dz.U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39 z późn. zm.), adwokatów (art. 88 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, Dz.U. z 2009 r., Nr 146, poz. 1188 z późn. zm.), sędziów (art. 108 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2001r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

W ocenie Rzecznika regulacje prawne z zakresu przedawnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych winny być analogiczne do istniejących wobec innych grup zawodowych. Zagwarantowanie, aby pociągnięcie do odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych było obwarowane określonymi terminami przedawnienia, jest szczególnie ważne z uwagi na konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż deontologia postępowania dyscyplinarnego łączy się przede wszystkim ze specyfiką wykonywania niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Nawiązanie szczególnego stosunku pracy właściwego tylko dla niektórych grup zawodowych spełniających ważne z punktu widzenia interesu publicznego role w państwie, powoduje konieczność określenia szczególnego trybu dyscyplinowania członków korporacji w ramach której działają, gdy ich zachowanie uchybia obowiązkowi lub godności wykonywanego zawodu. Odpowiedzialność taka stanowi swoistą dolegliwość, gdyż jest zazwyczaj szersza niż przewidziana dla obywateli nie objętych postępowaniem dyscyplinarnym. Znajduje jednak uzasadnienie w społecznej roli takiej grupy zawodowej, charakterze zadań oraz związanych z jej działalnością oczekiwaniami i publicznym zaufaniem, jakim jest

obdarzona. Służyć ma również przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej, powagą i godnością wykonywanego zawodu, z czynami godzącymi w prestiż zawodu albo uchybiającymi obowiązkom określonym dla danego zawodu. Nałożenie kary dyscyplinarnej na rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych po kilkunastu czy kilkudziesięciu latach od popełnienia przewinienia dyscyplinarnego - z jakimi to przypadkami Rzecznik spotkał się już w swojej praktyce - z całą pewnością nie służy ogólnemu celowi, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpożarowego ludziom i ich mieniu, nie ma też wpływu na poprawę „jakości” pracy obwinionego. Przewidziane bowiem w prawie dyscyplinarnym okresy przedawnienia orzekania w sprawach o przewinienia dyscyplinarne pełnią nie tylko funkcje procesowe, ale związane są immanentnie z funkcją, charakterem i celami środków orzekanych w postępowaniu dyscyplinarnym. *Ratio legis* przedawnienia zostało już w judykaturze przedstawione w ten sposób, że „przepisy o przedawnieniu mają charakter stabilizujący stosunki prawne i gwarantują ich pewność, dopuszczenie bowiem możliwości realizowania roszczeń bez jakiegokolwiek ograniczenia w czasie prowadziłoby do sytuacji, w której strony pozostawałyby przez dziesiątki lat w niepewności co do swojej sytuacji prawnej” (wyrok SN z dnia 12 lutego 1991 r., sygn. akt III CRN 500/90). Przepisy te mają też charakter dyscyplinujący organ, potencjalne zagrożenie skutkami przedawnienia ma na celu mobilizację organu sprawującego nadzór dyscyplinarny, by podjął czynności zmierzające do ustalenia, czy doszło do nieprawidłowości w zakresie czynności wykonywanych przez rzeczoznawcę, o których mowa w § 13 ust. 2, 4 i 5 rozporządzenia. Przedłużający się stan niepewności prawnej, trwający przez wiele lat, może prowadzić do wielu utrudnień dowodowych w razie ewentualnego postępowania dyscyplinarnego. W szczególności utrudnione byłoby prowadzenie dowodu z dokumentów, w tym m.in. dokonanych przez rzeczoznawcę uzgodnień projektów budowlanych obiektu określonych w §4 rozporządzenia. Zgodnie bowiem z treścią §13 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia rzeczoznawca jest obowiązany do posiadania przez okres 5 lat ewidencji projektów budowlanych oraz kopii zawiadomień, o których mowa w §7

ust. 1 tegoż rozporządzenia. Przedawnienie ma zapobiec również tego rodzaju komplikacjom.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich nasuwa również stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (wyrażone w odpowiedzi na interpelację nr 11099) różnicujące tryb udzielania kar dyscyplinarnych wobec rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, nałożonych w wyniku ujawnienia nieprawidłowości w zakresie czynności wykonywanych przez rzeczoznawcę, o których mowa w § 13 ust. 2, 4 i 5 rozporządzenia. Zgodnie z tym stanowiskiem udzielenie lżejszej kary, tj. upomnienia „następuje w formie niewładczego pisma, od którego nie przewiduje się środków odwoławczych”, zaś skierowanie rzeczoznawcy na powtórny egzamin (co wiąże się z zawieszeniem prawa do sprawowania funkcji rzeczoznawcy w tym czasie) następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługują stronie przewidziane w k.p.a. środki odwoławcze oraz skarga do sądu administracyjnego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnienia dwóch trybów orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej w oparciu o § 14 pkt 1 rozporządzenia nie można wywieść z treści tegoż przepisu. Zgodnie bowiem z dyspozycją tego paragrafu „Komendant Główny Straży Pożarnej może udzielić rzeczoznawcy upomnienia lub skierować go na powtórny egzamin”. Normodawca w omawianej regulacji prawnej nie dokonał rozróżnienia trybów postępowania dyscyplinarnego w oparciu o kryterium wymierzanej kary. Co więcej, to właśnie na skutek przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego w jednym trybie organ prowadzący postępowanie, po uwzględnieniu wszystkich okoliczności danej sprawy, decyduje o formie kary dyscyplinarnej. Zdaniem Rzecznika, uprawniony jest zatem pogląd, iż w istocie rzeczy postępowanie dyscyplinarne zawsze kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, w której obwinionemu bądź udziela się upomnienia, bądź kieruje się go na ponowny egzamin lub stwierdza się brak podstaw do orzeczenia o karze. Zakwalifikowanie przewinienia dyscyplinarnego do przypadku mniejszej wagi zagrożonego wyłącznie karą upomnienia na piśmie tj. najniższą karą dyscyplinarną nie może być samo przez się usprawiedliwieniem dla wyłączenia drogi odwoławczej w przypadku ukarania sprawcy taką karą przez przełożonego dyscyplinarnego. Obwiniony powinien mieć możliwość odwołania się od niekorzystnego rozstrzygnięcia i wykazania, iż danego przewinienia w ogóle nie popełnił, bądź wskazania innych okoliczności wyłączających możliwość ukarania go. Za

takim stanowiskiem przemawia również orzecznictwo sądowno-administracyjne, uznające, iż „postępowanie prowadzone w trybie §14 ww. rozporządzenia jest odrębnym postępowaniem. Tu organ w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności w zakresie m.in. uzgadniania projektów budowlanych może dokonać upomnienia lub skierować rzeczoznawcę na ponowny egzamin (...). Przedmiotowa decyzja wydana w powyższym trybie (...)” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 1612/07).

Przyjęcie, iż kara upomnienia następuje w formie „niewładczego pisma”, od którego nie przewiduje się środków odwoławczych stoi w sprzeczności z przepisami art. 77 ust. 2 i 78 Konstytucji RP, które stanowią, iż każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, w tym prawa do wykonywania zawodu, oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą mieścić się w konstytucyjnych ramach ograniczania praw i wolności. Również Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swych orzeczeniach podkreślał, iż każda forma ukarania w postępowaniu dyscyplinarnym powinna być poddana kontroli sądowej (wyroki TK: z dnia 8 grudnia 1998 r. sygn.akt K 41/97; z dnia 11 września 2001 r. sygn.akt SK 17/00; z dnia 2 czerwca 1999 r. sygn.akt K 34/98; z dnia 4 marca 2008 r. sygn. akt SK 3/07; z dnia 29 czerwca 2010 r. sygn. akt P 28/09). Powszechnie przyjmuje się, że jeżeli sądy same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych, co odnosi się w sposób szczególny do postępowań dyscyplinarnych. Gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie przyjmował, że „niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających

ze stosunku służbowego czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego ani szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb) nie mogą uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu" (SK 19/98, OTK ZU Nr 3/1999). Podobnie wypowiedział się NSA w uchwale z dnia 10 stycznia 2011 r. (sygn. akt I OPS 4/10), w której to zwrócił uwagę, „że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem represyjnym, na co wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni rolę szczególną gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 marca 2005 r., sygn. akt Ts 199/04; 11 września 2001 r, sygn. akt SK 17/00; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07)."

Warto podkreślić, iż w stosunku do innych grup zawodowych, w tym m.in. rzeczoznawców majątkowych, adwokatów czy pielęgniarek, ustawodawca przewiduje drogę odwoławczą od kary upomnienia. Z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. wobec rzeczoznawców majątkowych. Art. 178 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami określa cztery rodzaje kar dyscyplinarnych (w tym upomnienie) nakładanych na rzeczoznawców majątkowych w drodze decyzji, od których przysługują środki odwoławcze. Również w ustawie o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów przewidziano możliwość odwołania się od orzeczeń sądu dyscyplinarnego, w tym od kary upomnienia (art.54 ust. 3 ustawy). Ponadto można wskazać szereg regulacji prawnych w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, w których ustawodawca przewiduje możliwość odwołania się od nałożonych kar dyscyplinarnych, w tym, upomnienia, choćby w ramach art. 115 ustawy o służbie cywilnej, na gruncie art. 40 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych, w oparciu o art. 85 ustawy Prawo o adwokaturze czy wreszcie w świetle art. 72 ustawy o prokuraturze.

Należy podnieść, iż przywołane powyżej regulacje prawne przewidujące okresy przedawnienia odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) oraz drogę odwoławczą od nałożonych kar sprzyjają ochronie słusznych praw osób podlegających odpowiedzialności zawodowej, jak i służą samym celom dyscyplinarnego karania. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich brak jakiegokolwiek czasowego ograniczenia możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczoznawców do

spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych oraz zamknięcie obwinionym drogi odwoławczej w przypadku nałożenia kary upomnienia może niekorzystnie wpływać na ich sytuację prawną. Postępowanie w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowi bowiem przejaw szeroko rozumianego postępowania penalnego, w ramach którego dochodzi do znacznej ingerencji w sferę prawną podmiotu. Niezmiernie istotnym pozostaje zatem stworzenie ustawowych gwarancji poprzez określenie przez ustawodawcę ściśle określonych terminów do rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) oraz poprzez stworzenie właściwego systemu odwoławczego. Stosując prokonstytucyjną wykładnię analizowanych przepisów i nakierowaną na ochronę praw człowieka i obywatela, należy zatem przyjąć, iż ani specyfika stosunku służbowego rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, ani szczególnie tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne, nie mogą uzasadniać braku jakichkolwiek terminów przedawnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz wyłączenia drogi odwoławczej, i w konsekwencji prawa do sądu w przypadku wymierzenia rzeczoznawcy kary upomnienia w formie rzekomo niewładczego pisma, od którego nie przysługuje żaden środek odwoławczy.

W świetle przedstawionych powyżej kwestii, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych zmierzających do pełniejszego urzeczywistnienia wartości konstytucyjnych poprzez wprowadzenie na poziomie ustawy stosownych regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów określających ramy czasowe odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców oraz poprzez umożliwienie korzystania z przewidzianych prawem środków odwoławczych w sytuacjach, kiedy to w wyniku przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego obwinionemu zostaje nałożona kara upomnienia. Wydaje się bowiem, iż tak istotna kwestia jak postępowanie dyscyplinarne nie powinna być uregulowana w akcie wykonawczym, lecz przepisach rangi ustawowej. Uprzejmie proszę Pana Ministra o powiadomienie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajęтым stanowisku odnośnie zagadnienia poruszonego w niniejszym piśmie.

*Łucja Wynery szostka*  
*Jana Liponi*