

Sygn. akt VI ACa 411/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 lipca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia SA – Marcin Łochowski

Sędzia SA – Teresa Mróz (spr.)

Sędzia SO del. – Grzegorz Tyliński

Protokolant: – sekr.sądowy Paulina Czajka

po rozpoznaniu w dniu 21 lipca 2016 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa M. J.

przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście Powiatu (...)

o ochronę dóbr osobistych

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie

z dnia 13 października 2014 r.

sygn. akt III C 1148/12

I. oddala apelację;

II. zasądza od M. J. na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2.760 zł (dwa tysiące siedemset sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt VI A Ca 411/15

UZASADNIENIE

Powód M. J. w pozwie z dnia 21 sierpnia 2009 roku wniesionym przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście Powiatu (...) i J. G. (1) wnosił o:

1) zakazanie pozwanym stosowania wobec powoda przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 lipca 1991 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, i stosowania tym samym wobec powoda ograniczenia, według którego posiada on prawo do projektowania w specjalności architektonicznej jedynie w zakresie budynków o kubaturze do 1000 m³;

2) zobowiązanie pozwanych do złożenia oświadczenia woli następującej treści:

„J. G. (2), działając w imieniu własnym jak i Starostwa Powiatowego (...), niniejszym przeprosza Pana M. J. zamieszkałego w L., któremu zarzucił niekompetencję i brak kwalifikacji w życiu zawodowym, czym naraził Pana

M. J. na utratę autorytetu i zaufania niezbędnego do wykonywania zawodu projektanta, kierownika budowy i robót budowlanych w specjalności architektonicznej. Jednocześnie Starosta Powiatu (...) zobowiązuje się respektować uprawnienia Pana M. J. w zakresie wynikającym z brzmienia decyzji stwierdzającej jego przygotowanie do pełnienia określonych funkcji technicznych w budownictwie” i umieszczenia go na tablicy informacyjnej Urzędu Starostwa w L. przy ul. (...), na okres nie krótszy niż dwadzieścia jeden dni oraz przez siedem dni na pierwszej stronie w jednej z następujących gazet codziennych o zasięgu krajowym: Gazeta (...), „(...)” lub (...) na koszt pozwanych;

3) zasądzenie solidarnie od pozwanych na rzecz powoda kwoty 25.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem zadośćuczynienia;

4) zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości potrójnej stawki minimalnej.

W uzasadnieniu pozwu powód podał, że ukończył studia (...), posiada tytuł magistra inżyniera (...) oraz uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego z zakresu (...). Na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 1975 r., nr 8, poz. 46 ze zm.), w dniu 20 marca 1990 r. powód nabył uprawnienia (...) oraz (...) do: sporządzania w budownictwie osób fizycznych projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych i konstrukcyjno – budowlanych obiektów budowlanych, z wyłączeniem konstrukcji fundamentów głębokich i trudniejszych konstrukcji statycznie niewyznaczalnych oraz kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu technicznego wszelkich budynków, budowli w budownictwie osób fizycznych oraz budowli służących do celów rozrywki, wypoczynku i sportu – z wyłączeniem konstrukcji fundamentów głębokich i trudniejszych konstrukcji statycznie niewyznaczalnych. Posiada również uprawnienia do projektowania oraz kierowania budową i robotami w specjalności konstrukcyjno – budowlanej, stwierdzone decyzją z dnia 30 kwietnia 1982 r. Podkreślił, że pozwani nie uznają prawa powoda do projektowania budynków w budownictwie osób fizycznych w zakresie budynków o kubaturze powyżej 1000 m⁽³⁾. Powołując się na przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 lipca 1991 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 1991 r., nr 69, poz. 299), pozwani twierdzą, że powód utracił prawo projektowania w specjalności architektonicznej w budownictwie osób fizycznych, na rzecz prawa projektowania budynków, których kubatura nie przekracza 1000 m⁽³⁾. Począwszy od 2005 r. pozwani podejmowali szereg działań, których następstwem jest eliminacja powoda z życia zawodowego, upokorzenie i zdyskredytowanie go w oczach uczestników procesu inwestycyjnego. Działania te polegają na szczegółowej i wnikliwej kontroli składanych przez powoda projektów i ich weryfikacji pod kątem rozmiaru planowanej inwestycji. W razie stwierdzenia, że planowana inwestycja przekracza 1000 m⁽³⁾, przygotowane przez powoda projekty nie uzyskują pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę. W ocenie powoda doszło do naruszenia jego czci poprzez zarzucenie mu niekompetencji, braku kwalifikacji, niewłaściwego postępowania w życiu zawodowym, narażenia na utratę zaufania niezbędnego do wykonywania zawodu. Działania pozwanych naruszają dobre imię powoda, podważają jego autorytet, kompromitują w oczach zleceniodawców, narażają na zarzut przekroczenia uprawnień i zamiar wyłudzenia wynagrodzenia. Powód poszukuje ochrony nabytych przez niego praw i poszanowania jego dóbr osobistych w postaci dobrego imienia, godności i zaufania niezbędnego do wykonywania funkcji projektanta. Domaga się respektowania jego uprawnień zawodowych i dopuszczenia do udziału w procesie inwestycyjnym w zakresie wynikającym z posiadanych uprawnień zawodowych.

Wyrokiem z dnia 20 września 2011 r. wydanym w sprawie o sygnaturze III C 1062/09, Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie powództwo oddalił w stosunku do obu pozwanych.

Na skutek apelacji powoda, wyrokiem z dnia 26 czerwca 2012 r., Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił zaskarżony wyrok w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście Powiatu (...), zniósł postępowanie przed Sądem Okręgowym Warszawa – Praga w Warszawie w tym zakresie i przekazał do ponownego rozpoznania. Sąd Apelacyjny wskazał, że postępowanie przed sądem okręgowym w stosunku do pozwanego Skarbu

Państwa – Starosty Powiatu (...) dotknięte było nieważnością, gdyż toczyło się bez udziału Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Apelacja powoda co do rozstrzygnięcia dotyczącego pozwanego J. G. (1) została oddalona jako bezzasadna. Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych i prawnych w tym zakresie.

W toku ponownego rozpoznania sprawy powód podtrzymał dotychczasowe stanowisko. Wyjaśnił ponadto, że pozwany Skarb Państwa – Starosta Powiatu (...) w dalszym ciągu nie uznaje uprawnień budowlanych powoda w specjalności architektonicznej w zakresie budownictwa osób fizycznych, w przypadku gdy kubatura projektowanej inwestycji przekracza 1000 m³ i odmawia dopuszczenia go w takich przypadkach do udziału w procesie inwestycyjnym. W stosunku do innych osób, posiadających identyczny jak powód zakres uprawnień budowlanych, pozwany nie stosuje ograniczenia do budownictwa o kubaturze do 1000 m³, co jest przejawem naruszenia konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej, stosowania przez pozwanego środków dyskryminujących powoda w oczach innych uczestników procesu budowlanego, co powoduje naruszenie art. 32 Konstytucji RP.

Pozwany Skarb Państwa wnosil o oddalenie powództwa.

Pozwany podniósł, że Starosta (...) dokonał oceny zakres uprawnień zawodowych powoda wykonując swoje obowiązki organu architektoniczno – budowlanego. Wskazał, że do podstawowych obowiązków pozwanego, w myśl art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności rozwiązań architektoniczno – budowlanych z przepisami techniczno – budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej, a także właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę i (lub) zatwierdzeniu projektu, organ sprawdza między innymi, czy projekt został sporządzony przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem wydanym przez właściwą izbę samorządu zawodowego. Zdaniem pozwanego powód posiada ograniczone uprawnienia do projektowania w zakresie specjalności architektonicznej. Takı wniosek wypływa z załączonej do pozwu decyzji Naczelnego Architekta W. z dnia 22 marca 1990 r. nr (...) o nadaniu powodowi uprawnień do projektowania w zakresie specjalności architektonicznej. Z jej treści, wydanej w oparciu o rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wynika, że powód posiada uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych projektanta w specjalności architektonicznej w budownictwie osób fizycznych. W wyniku zmian rozporządzenia z dnia 20 lutego 1975 r., w tym dokonanych między innymi rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 lipca 1991 r., w odniesieniu do pełnienia samodzielnych funkcji projektanta, sformułowania „w budownictwie osób fizycznych” zastąpiono wyrazami „w budownictwie jednorodzinny, zagrodowy oraz innych budynków o kubaturze do 1000 m³”. Pozwany stwierdził, że zmianę rozumienia ograniczenia uprawnień samodzielnych funkcji projektanta, zobowiązany jest także stosować Starosta (...). Powód nabył uprawnienie do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie projektanta w specjalności architektonicznej w zakresie ograniczonym i pozostaje ono nadal uprawnieniem w zakresie ograniczonym. Zakres zaś posiadanych uprawnień należy odczytywać zgodnie z decyzją o ich nadaniu i w oparciu o przepisy będące podstawą ich nadania. Skoro przepisy te uległy zmianie, a zakres samego ograniczenia uprawnień opisano w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 lipca 1991 roku, to powód, który uzyskał stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie osób fizycznych, może pełnić te funkcje w zakresie określonym w rozporządzeniu zmieniającym rozporządzenie z 1975 roku. Po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 1995 roku nowej ustawy Prawo budowlane, o zachowaniu przez powoda uprawnień do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych projektanta w specjalności architektonicznej w posiadanym zakresie przesądził art. 104 tej ustawy, stanowiący, że osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy, uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie. Działanie Starosty (...) polegające na interpretacji obowiązujących przepisów prawa w zakresie odnoszącym się do uprawnień zawodowych powoda nie stanowi naruszenia dóbr osobistych powoda, jak również nie może być uznane za działanie bezprawne, co w świetle art. 24 k.c.

czyni bezzasadnym wszystkie zgłoszone przez powoda żądania. Pozwany podkreślił, że jego działania nie wykraczały poza jego obowiązki służbowe, wynikające ze sprawowanej funkcji oraz dbałości o prawidłową wykładnię stosowanych w postępowaniach administracyjnych przepisów prawa – odnoszących się do uprawnień zawodowych powoda jako autora lub współautora projektów budowlanych. Zaznaczył, że zasadniczym motywem przyjęcia kontratypu działania w ramach porządku prawnego jest umożliwienie organom władzy publicznej wykonywania przepisanych im funkcji władczych. Brak jest zatem podstaw do uznania, że dobra osobiste powoda w zakresie zdobytych przez niego uprawnień zawodowych zostały naruszone bezprawnym działaniem pozwanego. Pozwany zaprzeczył jakoby wyrażał opinie deprecjonujące wartość zawodową powoda, czy też poniżające jego godność.

Wyrokiem z dnia 13 października 2014 r. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie oddalił powództwo i rozstrzygnął o kosztach procesu.

Orzeczenie powyższe zapadło na podstawie następujących ustaleń faktycznych i rozważań prawnych Sądu pierwszej instancji:

W dniu 10 lipca 1974 r., na (...) Akademii (...) powód uzyskał tytuł inżyniera budownictwa lądowego. Następnie na Politechnice (...) odbył studia magisterskie uzupełniające na Wydziale (...) i 20 grudnia 1978 r. uzyskał tytuł magistra inżyniera budownictwa. W dniu 30 września 1990 r. powód ukończył (...) Studium (...) z Zakresu (...) na Wydziale (...). Ponadto posiada uprawnienia do sprawowania funkcji rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. Jest członkiem (...) Okręgowej Izby (...) o nr ew. (...).

Na podstawie art. 18 ust. 5 i art. 57 ust. 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229) oraz § 2 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 3, § 7, § 13 ust. 1 pkt 2 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), Naczelny Architekt W. decyzją z dnia 30 kwietnia 1982 r. stwierdził, że powód posiada przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnej funkcji projektanta oraz kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno – budowlanej:

- 1) do sporządzania projektów w zakresie rozwiązań konstrukcyjno – budowlanych budynków oraz innych budowli, z wyłączeniem linii, węzłów i stacji kolejowych, dróg oraz lotniskowych dróg startowych i manipulacyjnych, mostów, budowli hydrotechnicznych i melioracji wodnych,
- 2) do sporządzania w budownictwie osób fizycznych projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych budynków inwentarskich i gospodarczych, adaptacji projektów typowych i powtarzalnych innych budynków oraz sporządzania planów zagospodarowania działki związanych z realizacją tych budynków, budowli nie będących budynkami,
- 3) do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie wszelkich budynków oraz innych budowli, z wyłączeniem linii, węzłów i stacji kolejowych, dróg oraz lotniskowych dróg startowych i manipulacyjnych, mostów, budowli hydrotechnicznych i wodnomelioracyjnych.

Na podstawie art. 18 ust. 5 i art. 57 ust. 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229) oraz § 2 ust. 1 pkt 2, § 2 ust. 2 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 2, § 6 ust. 2, § 7, § 13 ust. 1 pkt 1 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), Naczelny Architekt W. decyzją z dnia 22 marca 1990 r. stwierdził, że powód posiada przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnej funkcji technicznej projektanta oraz kierownika budowy i robót w specjalności architektonicznej, do:

- 1) sporządzania w budownictwie osób fizycznych projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych i konstrukcyjno – budowlanych obiektów budowlanych, z wyłączeniem konstrukcji fundamentów głębokich i trudniejszych konstrukcji statycznie niewyznaczalnych;

2) kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz oceniania i badania stanu technicznego wszelkich budynków, budowli w budownictwie osób fizycznych oraz budowli służących do celów rozrywki, wypoczynku i sportu – z wyłączeniem konstrukcji fundamentów głębokich i trudniejszych konstrukcji statycznie niewyznaczalnych.

Paragraf 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w wersji obowiązującej w dniu wydania powyższej decyzji stanowił, że osoby posiadające średnie wykształcenie techniczne mogą wykonywać samodzielną funkcję projektanta w budownictwie jedynie w specjalności techniczno-budowlanej zgodnej z posiadanym wykształceniem technicznym wyłącznie:

- 1) w specjalności architektonicznej – w budownictwie osób fizycznych,
- 2) w innych specjalnościach techniczno-budowlanych – w zakresie obiektów budowlanych, budowli i instalacji o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych i schematach technicznych.

W dniu 23 sierpnia 1991 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 lipca 1991 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 69, poz. 299), na podstawie którego § 2 ust. 2 pkt 1 otrzymał brzmienie: „1) w specjalności architektonicznej – w budownictwie jednorodzinym, zagrodowym oraz innych budynków o kubaturze do 1000 m³”, a § 4 w ust. 1 wyrazy „w budownictwie osób fizycznych” zastąpiono wyrazami „w zakresie obiektów budowlanych o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych i schematach technicznych” i w ust. 2 wyrazy „w budownictwie osób fizycznych” zastąpiono wyrazami „w budownictwie jednorodzinym, zagrodowym oraz innych budynków o kubaturze do 1000 m³”.

Powód uważa, że mimo zmian wprowadzonych w 1991 r., posiada uprawnienia do projektowania w specjalności architektonicznej bez ograniczeń. Posługuje się pieczętą, na której widnieje, że ma uprawnienia budowlane do projektowania, kierowania, nadzorowania, kontrolowania robotami budowlanymi w specjalności: arch. bez ograniczeń nr ewid.: (...), konstr. – bud. bez ograniczeń nr ewid. (...).

W dniu 2 czerwca 2002 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wystosował pismo do wszystkich wojewodów informujące, że uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie w specjalności architektonicznej stanowią podstawę do projektowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych i inwentarskich na terenach budownictwa zagrodowego oraz gospodarczych i składowych o kubaturze do 1000 m³, a także sporządzania projektów zagospodarowania działki, związanych z realizacją tych obiektów; termin „budownictwo osób fizycznych”, występujący w uprawnieniach nadawanych na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, ograniczało zakres uprawnień; zmiana tego rozporządzenia wprowadzona w 1991 r., polegająca na zastąpieniu terminu „budownictwo osób fizycznych” pojęciem „budownictwo jednorodzinne, zagrodowe oraz inne budynki o kubaturze do 1000 m³” jest aktualna w odniesieniu do wszystkich uprawnień nadanych w oparciu o to rozporządzenie.

W dniu 26 lutego 2004 r. Polska Izba Inżynierów Budownictwa w piśmie skierowanym do wszystkich starostów wskazała, że w myśl art. 104 Prawa budowlanego nie ulega zmianie zakres uprawnień budowlanych nabytych na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów, co oznacza, że samodzielne funkcje techniczne w budownictwie nadal wykonują osoby, które nabyły uprawnienia na podstawie Prawa budowlanego z 1928 roku, 1961 roku i z 1974 r.

W dniu 25 kwietnia 2005 r. Starostwo Powiatowe w L. zwróciło się do (...) Okręgowej Izby (...) o wyjaśnienie, jakie uprawnienia budowlane posiada powód. W odpowiedzi z dnia 10 maja 2005 r. wskazano, że powód posiada uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno – budowlanej do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń (...), natomiast w specjalności architektonicznej uprawnienia do projektowania (...) są

ograniczone do „budownictwa osób fizycznych”, co oznacza „w budownictwie jednorodzinym, zagrodowym oraz innych budynków o kubaturze do 1000 m⁽³⁾”.

W piśmie z dnia 9 września 2006 r. powód zwrócił się do (...) Okręgowej Izby (...) o potwierdzenie aktualności nabytych przez niego w dniu 22 marca 1990 r. uprawnień budowlanych nr (...) do pełnienia funkcji projektanta w specjalności architektonicznej w nieograniczonym zakresie. Krajowa Komisja Kwalifikacyjna Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa w postanowieniu z dnia 20 lutego 2007 r. nr (...) stwierdziła, że decyzja Naczelnego Architekta W. z 22 marca 1990 r. nr (...) upoważnia powoda do sporządzania w budownictwie jednorodzinym, zagrodowym oraz innych budynkach o kubaturze do 1000 m⁽³⁾ projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych i konstrukcyjno – budowlanych obiektów budowlanych, z wyłączeniem konstrukcji fundamentów głębokich i trudniejszych konstrukcji statycznie niewyznaczalnych. Ponadto dodała, że dokonując interpretacji uprawnień budowlanych powoda uzyskanych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie należy uwzględnić zmianę tego rozporządzenia dokonaną między innymi rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 lipca 1991 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Powód wniósł skargę na powyższe postanowienie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z 7 sierpnia 2007 r. skargę oddalił. Powód wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 24 czerwca 2008 r. uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Wyrokiem z dnia 23 października 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił postanowienie Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 20 lutego 2007 roku nr (...).

W piśmie z dnia 6 września 2010 r. pozwany ponownie zwrócił się do (...) Okręgowej Izby (...) o udzielenie informacji, czy uprawnienia powoda do projektowania w specjalności architektonicznej są ograniczone oraz jaki jest zakres tego uprawnienia. W piśmie z dnia 1 października 2010 r. Izba wskazała, że zakres kwalifikacji osoby legitymującej się uprawnieniami budowlanymi wynika wyłącznie z decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych, następnie w piśmie z 13 października 2010 r. Izba wskazała, że kwestia uprawnień budowlanych pod kątem konkretnych inwestycji leży w wyłącznej kompetencji organów administracji architektoniczno – budowlanej na etapie projektowania i wydawania pozwolenia na budowę oraz nadzoru budowlanego na etapie realizacji inwestycji, zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. d w zw. z art. 84a ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Podobne stanowisko Polska Izba Inżynierów Budownictwa wyraziła w piśmie skierowanym do powoda z dnia 6 października 2010 r. W piśmie z 17 listopada 2010 r. skierowanym do Starostwa Powiatowego w L., (...) Izba Inżynierów Budownictwa Komisja Kwalifikacyjna wskazała, że bezpośrednie odniesienie posiadanych przez powoda architektonicznych uprawnień projektowych do obecnych przepisów nie jest możliwe, w każdym razie należy oceniać je w oparciu o treść decyzji i ówczesne przepisy; w ramach swojej działalności Okręgowa Izba (...) nie jest upoważniona do dokonywania oficjalnej wykładni prawa.

Postanowieniem z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. (...), (...) Okręgowa Izba (...) odmówiła dokonania wyjaśnień treści uprawnień budowlanych posiadanych przez powoda. Na skutek zażalenia powoda, postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2014 r., nr (...), Polska Izba Inżynierów Budownictwa utrzymała w mocy zaskarżone postanowienie.

Od 2005 r. do chwili obecnej pozwany nie uznaje prawa powoda do projektowania budynków w budownictwie osób fizycznych w zakresie budynków o kubaturze powyżej 1000 m³; przygotowane przez powoda projekty takich budynków muszą być zatwierdzone przez innego projektanta albo nie uzyskują pozwolenia na budowę.

W tych okolicznościach Sąd Okręgowy uznając, że powództwo jest niezasadne podkreślił, że w sprawie o ochronę dóbr osobistych nie chodzi o to, czy powód, w ramach nabytych pod rządem „starego prawa” uprawnień, posiada ograniczone, czy też nieograniczone uprawnienia do projektowania w specjalności architektonicznej. Okoliczności te w ocenie Sądu Okręgowego nie są istotne. Istotą sporu w sprawie było ustalenie, czy wskutek działania pozwanego doszło do naruszenia dóbr osobistych powoda, a jeśli tak, to czy działania pozwanego były bezprawne oraz czy w

konsekwencji zasadne są roszczenia powoda z tego tytułu. Sąd Okręgowy przywołując treść art. 23 k.c. uznał, że zdobyte uprawnienia zawodowe mieszczą się w katalogu dóbr osobistych wymienionych w tym przepisie.

Zdaniem Sądu Okręgowego jednak ocena braku stosownych uprawnień zawodowych sama przez się nie godzi w dobre imię osoby, której ta ocena dotyczy i nie oznacza utraty do tej osoby zaufania. Dla ustalenia, że zakwestionowanie przez pozwanego wystarczających uprawnień budowlanych posiadanych przez powoda, naruszały jego dobra osobiste, stanowiąc, według twierdzeń powoda, negację jego kwalifikacji uniemożliwiającą wykonywanie zawodu, powodując zaniżenie jego wartości zawodowej, potrzebne byłoby wskazanie sformułowań negujących zawodowe kwalifikacje powoda, które zmierzały do poniżenia go, ośmieszenia lub upokorzenia. Tymczasem w wydawanych przez pozwanego decyzjach nie zawarto jakichkolwiek sformułowań godzących w dobra osobiste powoda, które powód subiektywnie uznał za bezzasadnie deprecjonujące jego wartość zawodową lub poniżające jego godność osobistą. Decyzje pozwanego nie wykraczały poza zakres legalnych dyrektyw dokonywania ocen, i nie zawierały jakichkolwiek sformułowań, które mogłyby wskazywać na naruszenie dóbr osobistych w sposób subiektywnie odczuwany przez powoda. Zdaniem Sądu Okręgowego, powód nie dowiódł, że działanie pozwanego nosiło jakiegokolwiek cechy dyskryminacji, czy szykanowania go. Zgodnie z przepisem art. 12 ust. 2 Prawa budowlanego, samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, określone w ust. 1 pkt 1-5, mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną dalej „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego. W ocenie Sądu pierwszej instancji na podstawie przedłożonych przez powoda dokumentów nie sposób uznać, że pozwany kwestionuje jedynie uprawnienia powoda, a wszystkie inne osoby, które mają identyczne uprawnienia jak powód mogą, bez żadnych zastrzeżeń ze strony pozwanego, projektować budynki przekraczające kubaturę 1000 m³. Nie zostało wykazane, że pozwany wykorzystuje swoje kompetencje w celach szykanowania powoda i zdyskredytowania w środowisku zawodowym. Decyzje administracyjne pozwanego podejmowane w ramach czynności kontrolnych nie zawierają jakichkolwiek sformułowań godzących w dobra osobiste powoda. Powód nie wykazał, że pozwany wyraża opinie deprecjonujące jego wartość zawodową, czy też poniżają jego godność osobistą.

Sąd Okręgowy stwierdził, że żądanie powoda zakazania stosowania wobec niego przepisów ograniczających prawo do projektowania w specjalności architektonicznej w zakresie budynków o kubaturze do 1000 m³ nie dotyczą ochrony dobra osobistego, nie mają bowiem związku z ochroną czci i dobrego imienia powoda. Stanowisko organu architektoniczno – budowlanego o braku wystarczających uprawnień, które nie zawiera sformułowań zmierzających do poniżenia, ośmieszenia lub upokorzenia, nie narusza dóbr osobistych ocenianego, nawet wtedy, gdyby ocena o braku wystarczających uprawnień okazała się nieuzasadniona. W takim przypadku spór o uznanie za wystarczające posiadanych uprawnień powinien być rozstrzygnięty w postępowaniu administracyjnym oraz przed sądami administracyjnymi. Stosownie do dyspozycji art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r., nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W świetle przywołanego przepisu, sądy administracyjne w zakresie swojej właściwości oceniają zaskarżoną decyzję administracyjną z punktu widzenia jej zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, a więc prawidłowości zastosowania przepisów obowiązującego prawa oraz trafności ich wykładni.

Sąd wskazał również, że odmowa uznania nieograniczonych uprawnień projektowych powoda była stanowiskiem negatywnym, jednak nie stanowiła czynu niedozwolonego ani zachowania bezprawnego. Pozwany działał jako organ administracji architektoniczno-budowlanej zgodnie z art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. c i d Prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności: zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej i właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W myśl art. 81 ust. 3 Prawa budowlanego, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego kontrolują posiadanie przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie uprawnień do pełnienia tych funkcji. Działania

kontrolne organy te realizują w interesie publicznym. Ocena uprawnień zawodowych powoda dokonywana przez pozwanego opierała się na interpretacji obowiązujących przepisów prawa. Analiza rozwiązań prawnych odnoszących się do tzw. samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie zawartych w Prawie budowlanym z 1974 r. i z 1994 r. oraz wydanych na ich podstawie kolejno obowiązujących rozporządzeniach, pozwala, zdaniem Sądu Okręgowego, stwierdzić, że nie ma prostego i jasnego przełożenia uprawnień nabytych pod rządem wcześniej obowiązujących przepisów na aktualne unormowania prawne. W każdym przypadku właściwe organy w ramach określonych postępowań muszą dokonywać oceny wydanych decyzji odnoszących się do uprawnień budowlanych. Pozwany jako organ administracji architektoniczno-budowlanej posiada kompetencje do interpretacji przepisów dotyczących przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. W ocenie Sądu pierwszej instancji, nawet gdyby Izba Inżynierów Budownictwa wyraźnie wskazała, że powód posiada uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno – budowlanej bez ograniczeń, to i tak pozwany jako organ administracji architektoniczno-budowlanej uprawniony byłby, a nawet zobowiązany, do samodzielnej analizy omawianego zagadnienia. Powód nie wykazał, że działania pozwanego wykroczyły poza jego obowiązki służbowe, wynikające ze sprawowanej funkcji organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Pozwany podejmował działania w ramach porządku prawnego i w granicach zastrzeżonych kompetencji, na określonej podstawie prawnej. Powód nie wykazał, by w swoich działaniach pozwany wykroczył poza materię potrzebną do wydania rozstrzygnięcia, a w przedstawionym stanie faktycznym nie sposób dopatrzeć się naruszenia dóbr osobistych powoda w rozumieniu art. 23 k.c. oraz zaistnienia przesłanki bezprawności z art. 24 k.c.

O kosztach sądowych orzeczono stosownie do wyniku sporu w trybie art. 98 k.p.c.

Apelację od powyższego rozstrzygnięcia wywiódł powód. Zaskarżając wyrok w całości zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie prawa materialnego – art. 23 k.c. przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w tym w szczególności przez ustalenie, że nie doszło do naruszenia dóbr osobistych powoda w postaci dobrego imienia, godności i zaufania niezbędnego do wykonywania funkcji projektanta, ponieważ w wydawanych decyzjach administracyjnych pozwany nie używał sformułowań negujących zawodowe kwalifikacje powoda, które zmierzały do poniżenia go, ośmieszenia lub upokorzenia oraz, że z przedłożonych przez powoda dokumentów nie wynika, że pozwany kwestionuje jedynie uprawnienia powoda, a wszystkie inne osoby, które mają identyczne uprawnienia jak powód mogą bez żadnych zastrzeżeń ze strony pozwanego projektować budynki przekraczające kubaturę 1000 m³, naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w tym w szczególności przez ustalenie, że ocena uprawnień powoda winna być dokonywana w postępowaniu administracyjnym i przed sądami administracyjnymi, podczas, gdy kwestię zakresu uprawnień zawodowych powoda rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r. (art. 170 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Ponadto powód zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie prawa procesowego – art. 233 k.p.c. poprzez dowolną ocenę materiału dowodowego, w tym w szczególności przez pominięcie w materiale dowodowym dowodów z dokumentów przedłożonych przez powoda – decyzji wydanych przez Starostę (...), (...) oraz (...) w ramach postępowania administracyjnego, w którym w charakterze projektanta występowała U. O..

W konkluzji apelacji powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powoda pozbawiona jest uzasadnionych podstaw prawnych i jako taka podlega oddaleniu.

Sąd Apelacyjny aprobuje poczynione przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne i przyjmuje je za własne. W ocenie Sądu Apelacyjnego trafna jest również dokonana przez Sąd pierwszej instancji ocena prawna zebranego w sprawie materiału dowodowego w kontekście zgłoszonego roszczenia.

Przesłanką odpowiedzialności za naruszenie dobra osobistego jest bezprawność działania. Artykuł 24 k.c. wprowadza domniemanie bezprawności działania, co oznacza, że by pozwany zwolnił się z odpowiedzialności powinien wykazać brak bezprawności swojego zachowania, którym doszło do naruszenia.

Pozwany podnosił, że spoczywa na nim ustawowy obowiązek dokonywania kontroli uprawnień osób sporządzających projekty w zakresie posiadanych przez nie uprawnień budowlanych i architektonicznych.

Artykuł 81 ust. 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (a takim organem jest starosta) należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego między innymi w zakresie właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Kontrola wykonywana przez organy administracji architektoniczno-budowlanej obejmuje zatem sprawdzanie osób sprawujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, których obowiązki są określone w art. 12–16 i 95–101 ustawy Prawo budowlane. Przedmiotem kontroli jest sprawdzanie spełniania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, a także weryfikowanie, czy osoby te posiadają odpowiednie uprawnienia w zakresie pełnienia tych funkcji.

Zatem nałożony przez ustawodawcę na organ administracji architektoniczno-budowlanej obowiązek obligował pozwanego do dokonywania kontroli posiadanych przez powoda uprawnień. Działanie natomiast w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa pozbawiają działania, co do zasady, cechy bezprawności.

Oczywiście nie jest wyłączona możliwość naruszenia dóbr osobistych również przy wykonywaniu ustawowego obowiązku, jednakże w takiej sytuacji, powód winien wykazać, że zachowanie pozwanego nosiło cechy szyskany wobec niego.

Powód do pozwu na okoliczność, że jedynie wobec niego i jedynie Starosta (...) nie uznawał uzyskanych przez niego uprawnień architektonicznych.

Podkreślić należy, że treść decyzji w przedmiocie zatwierdzenia projektów budowlanych, innych poza Starostą (...), organów administracji architektoniczno-budowlanej pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Działanie bowiem, z którego wynika roszczenie powoda wiąże się z zachowaniem Starosty (...). Poza tym, w ocenie Sądu Apelacyjnego, w braku jednoznacznie brzmiących przepisów prawa, każdy z organów administracji architektoniczno-budowlanej ma prawo dokonywania interpretacji w zakresie posiadanych przez projektantów uprawnień.

Wprowadzenie zmian w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 lipca 1991 r. zmieniającym rozporządzenie z 1974 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wprowadziło wątpliwości co do przysługujących powodowi uprawnień architektonicznych.

W orzecznictwie administracyjnym prezentowany był pogląd, że zakres posiadanych uprawnień należy odczytywać zgodnie z treścią decyzji o ich nadaniu i w oparciu o przepisy będące podstawą ich nadania. Skoro jednak przepisy te uległy zmianie, a zakres samego ograniczenia uprawnień opisano w rozporządzeniu zmieniającym - to osoby, które uzyskały stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie osób fizycznych, mogą pełnić te funkcje w zakresie określonym tym rozporządzeniem.

Zasadą jest uzyskiwanie uprawnień budowlanych bez ograniczeń, co wynika z najwyższych kwalifikacji, uprawnienia zaś do projektowania z ograniczeniami są wyjątkiem od zasady, będąc skutkiem niższego poziomu wiedzy i doświadczenia w danej dziedzinie. To, że nabyte w ograniczonym zakresie uprawnienia, stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zostały zdefiniowane w odmienny sposób jak było to w dacie nabycia tych uprawnień, nie stanowi naruszenia zasady nie działania prawa wstecz. Nabycie uprawnień budowlanych wprawdzie pod rządami "starego prawa" tworzy stan, w którym te

uprawnienia funkcjonują pod rządami "nowego prawa", zatem jest zdarzeniem "ciągłym", sytuacją trwająca także po wejściu w życie nowych regulacji prawnych. Wprowadzenie w życie nowej definicji uprawnień budowlanych w ograniczonym zakresie jest działaniem retrospektywnym prawa, a nie działaniem retroaktywnym (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z dnia 11 października 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 1192/07).

Taką też interpretację posiadanego przez powoda zezwolenia na samodzielne wykonywanie projektów architektonicznych, sprowadzającą się do tego, że powód posiada uprawnienia w tym zakresie ograniczone do projektowania budynków jednorodzinnych o kubaturze do 1000 m³ prezentował Starosta (...) i, zdaniem Sądu Apelacyjnego, takie uprawnienie przysługiwało mu.

Odnosnie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie II GSK 211/08, wskazać należy, że wyrokiem tym został uchylony zaskarżony przez powoda wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. i sprawa została przekazana temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Moc wiążąca dotyczy jedynie sentencji orzeczenia, nie zaś jego uzasadnienia. Argumentacja podniesiona przez NSA w uzasadnieniu tego wyroku nie kreowała nowego stanu prawnego, a była jedynie wskazówką dla Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego co do okoliczności, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę przez ten Sąd przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

W ocenie Sądu drugiej instancji brak zatwierdzenia przez pozwanego przedkładanych przez powoda projektów, niezgodnych jego zdaniem z zakresem posiadanych uprawnień, nie naruszała dóbr osobistych powoda.

Powód twierdzi, że inni projektanci posiadający identyczne uprawnienia, są traktowani przez pozwanego inaczej niż on i inwestorzy przedkładający taki projekt uzyskują bez problemów o zatwierdzeniu projektów i pozwolenie na budowę. Na karcie 281 akt sprawy znajduje się decyzja zatwierdzająca projekt budowlany, którego **współautorką** (nie wyłączną autorką) jest U. O.. Nie jest to zatem dowód na stosowanie jedynie wobec powoda odmiennej interpretacji takich samych uprawnień architektonicznych.

Nie sąd zatem zasadne zarzuty apelacji powoda zarówno naruszenia prawa procesowego – art. 233 k.p.c. jak i prawa materialnego – art. 23 k.c.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania apelacyjnego rozstrzygnięto zgodnie z art. 98 k.p.c. stosownie do jego wyniku.