

Wodzisław Śl., dnia 11 lutego 2013r.



Szanowna Pani
prof. dr hab. Irena LIPOWICZ
Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

WNIOSEK

Działając na podstawie art.1 ust.3 ustawy *Prawo o stowarzyszeniach* oraz §6 pkt 1 i pkt 7 *Statutu Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego*, wobec zgłaszanych przez członków Stowarzyszenia istotnych naruszeń ich konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, w imieniu Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego, w trybie art.80 w zw. z art.191 ust.1 pkt 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w poczuciu rażącej niesprawiedliwości wynikającej z niskiej jakości stanowionego prawa,

wnoszę:

o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

- 1) art.46 ust.2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, w zakresie w jakim upoważnia Głównego Geodetę Kraju do orzekania w sprawach o których mowa w art.46 ust.1 tej ustawy, z art.17 ust.1, art.42 ust.2, art.31 ust.3 oraz art.32 ust.1 i ust.2 *Konstytucji RP*;**
- 2) art.46 ust.4 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, w zakresie w jakim nadzór orzeczniczy w sprawach, o których mowa w art.46 ust.2 i ust.3 ustawy, przekazuje sądowi administracyjnemu, z art.42 ust.2, art.45 ust.1, art.31 ust.3 oraz art.32 ust.1 i ust.2 *Konstytucji RP*.**

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny i prawny.

W myśl art.42 ust.1 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii jest niezbędne posiadanie uprawnień zawodowych. Przepisy ustępu 2. tego artykułu wyszczególniają zakres prac i czynności, przy wykonywaniu których wymagane jest posiadanie uprawnień, natomiast w art.43 ustawy określone zostały odpowiadające im zakresy przedmiotowe (1-7).

Uprawnienia zawodowe nadaje Główny Geodeta Kraju na podstawie wyników postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzanego przez komisję kwalifikacyjną do spraw uprawnień zawodowych (art.45 ust.1). Przedmiotowe uprawnienie Głównego Geodety Kraju, jako organu nadzoru Służby Geodezyjnej i Kartograficznej o którym mowa w art.6 ust.1 pkt 1 lit. a) ustawy, wynika także z postanowień art.7a ust.1 pkt 10 stanowiącego, że „*Główny Geodeta Kraju wykonuje zadania określone w ustawie, a w szczególności: nadaje uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzi rejestr osób uprawnionych oraz współpracuje*

z samorządami i organizacjami zawodowymi geodetów i kartografów". Art.7 ust.1 pkt 8 ustawy przewiduje ponadto, że „Do zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej należy w szczególności: nadawanie, do czasu utworzenia odpowiednich samorządów zawodowych, uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenie rejestru osób uprawnionych oraz współpraca z tymi samorządami zawodowymi”.

Osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii są obowiązane wykonywać swoje zadania z należytą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa (art.42 ust.3). Art.46 ust.1 ustawy stanowi, że osobom, o których mowa w art.42, które ze swojej winy naruszyły przepisy art.42 ust.3, można:

- 1) udzielić upomnienia;
- 2) udzielić nagany z wpisem do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe;
- 3) zawiesić wykonywanie uprawnień zawodowych na okres od 6 miesięcy do jednego roku;
- 4) zawiesić wykonywanie uprawnień zawodowych do czasu ponownego złożenia egzaminu z wynikiem pozytywnym;
- 5) odebrać uprawnienia zawodowe, z możliwością ubiegania się o ponowne ich uzyskanie po upływie 3 lat od dnia ich odebrania.

W sprawach wymienionych w art.46 ust. 1 orzeka, w drodze decyzji, Główny Geodeta Kraju na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (art.46 ust.2). Na wydawane decyzje, przysługuje skarga do sądu administracyjnego w trybie określonym w odrębnych przepisach (art.46 ust.4).

W opinii Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego obowiązujące uregulowania prawne, dotyczące trybu i zasad prowadzenia postępowania w zakresie ponoszenia odpowiedzialności zawodowej przez geodetów, naruszają ich podstawowe konstytucyjne prawa człowieka i obywatela, w szczególności prawo do obrony, prawo do sądu, a także zasadę równości wobec obowiązującego prawa. Ponadto ustawowe przekazanie sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu geodety organowi administracji publicznej, a nie jak być powinno - samorządowi zawodowemu, narusza postanowienia art.17 ust.1 Konstytucji RP.

Polskie Towarzystwo Geodezyjne z uwagi na wieloletni brak reakcji właściwych organów państwa, działając w imieniu swoich członków, zwraca się do Pani Rzecznik z prośbą o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zbadania zgodności przepisów wymienionych w *petitum* niniejszego wniosku z Konstytucją a także o możliwie szybkie zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

II. Wzorce konstytucyjne

2. 1. Prawo do obrony.

Wskazany w art.42 ust.2 Konstytucji wzorzec stanowi, że: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym swoim orzecznictwie jednoznacznie i w sposób nie budzący wątpliwości przyjął, iż gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela określonej formie ukarania lub sankcji (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z 3 listopada 2004r. sygn. akt K 18/03 i 19 marca 2007r. sygn. akt K 47/05). Według Trybunału ustawodawca ma wręcz prawny obowiązek „takiego ukształtowania przepisów regulujących wszelkiego rodzaju postępowania dyscyplinarne, by, tak jak w postępowaniu karnym, zapewniały odpowiedni poziom prawa do obrony, w wymiarze materialnym i formalnym” (wyrok TK z 19 marca 2007r., sygn. akt K 47/05).

W aspekcie formalnym prawo do obrony oznacza możliwość ustanowienia - lub otrzymania z urzędu - obrońcy. W aspekcie materialnym prawo do obrony oznacza możliwość bronięcia przez oskarżonego swoich interesów. Możliwość ta realizuje się, zdaniem Trybunału, m.in. w prawie do odmowy składania wyjaśnień, prawie do wglądu w akta i prawie do składania wniosków dowodowych (zob. wyrok TK z 17 lutego 2004r., sygn. akt SK 39/02; por. także wyroki TK z: 6 grudnia 2004r., sygn. akt SK 29/04 oraz 19 marca 2007r., sygn. akt K 47/05). Trybunał podkreśla również, powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. wyrok z 9 października 1979 r. w sprawie Airey przeciwko Irlandii, skarga nr 6289/73), że prawo do obrony musi mieć charakter realny i efektywny, a nie iluzoryczny i abstrakcyjny (wyrok TK z 28 listopada 2007r., sygn. akt K 39/07). Zdaniem Trybunału, prawa do obrony nie można jedynie odnosić do tych etapów postępowania, które poprzedzają chwilę wszczęcia przeciwko oskarżonemu (obwinionemu) postępowania karnego (dyscyplinarnego), bowiem Konstytucja wyraźnie określa, iż prawo do obrony przysługuje osobie, przeciwko której prowadzone jest dane postępowanie (zob. wyrok TK z 8 listopada 2004r., sygn. akt K 38/03).

Zauważyć należy, co Trybunał wielokrotnie podkreślał i z czym należy się zgodzić, że konstytucyjne prawo do obrony może - tak jak inne konstytucyjne prawa i wolności - podlegać ograniczeniom, których dopuszczalność należy oceniać przez pryzmat zasady proporcjonalności, wyrażonej w art.31 ust.3 Konstytucji. Przesłankami dopuszczalności ograniczenia są: ustawowa forma, konieczność wprowadzenia ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art.31 ust.3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. wyroki TK z 24 marca 2003r., sygn. akt P 14/01 oraz 29 stycznia 2002r., sygn. akt K 19/01). Ograniczenie takie - aby pozostawały w zgodzie z Konstytucją - mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są celowe i konieczne w demokratycznym państwie prawnym, przy czym efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. m.in. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995r., sygn. akt K 11/94 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000r., sygn. akt K 34/99; 24 marca 2003r., sygn. akt P 14/01).

2. 2. Prawo do sądu.

Jednym z najważniejszych konstytucyjnych praw jednostki, uznawane jako gwarancja praworządności, jest prawo do sądu. Zostało ono *expressis verbis* wyrażone w art.45 ust.1 Konstytucji, który stanowi, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje tutaj cztery zasadnicze elementy, składające się na prawo do sądu:

- a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- b) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd;
- d) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (por. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 19/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał wyraźnie akcentuje, że prawo do rozpoznania sprawy przez sąd wymaga określenia, w obowiązujących przepisach, który sąd ma rozstrzygnąć określoną sprawę (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2008r., sygn. akt SK 11/07 oraz 10 czerwca 2008r., sygn. akt SK 17/07). Prawo do sądu „właściwego” zawiera się w pierwszym z wymienionych elementów prawa do sądu, tj. w prawie do uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym, niezawisłym i właściwym).

Konstytucja o „sądzie właściwym” czy też „właściwości sądu” mówi nie tylko w art.45 ust.1, lecz także w art.176 ust.2, który brzmi: „*Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy*”, oraz w art.177, stanowiącym: „*Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów*”. W doktrynie prawa przyjęto, że sąd właściwy to sąd, któremu konstytucja lub ustawy powierzają kompetencje rozpatrzenia określonej sprawy, mając na uwadze różne względy, takie jak na przykład: rodzaj sprawy, jej znaczenie, miejsce wydarzenia czy zamieszkania uczestników (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 241; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 111). Równocześnie w piśmiennictwie wskazywano, że generalną właściwość we wszystkich sprawach z mocy art.177 Konstytucji sprawują sądy powszechne.

Jak wskazuje W. Sanetra, pojęcie „właściwy sąd” można rozumieć trojako, jako: 1) sąd właściwy, według regulacji procesowych, miejscowo, rzeczowo i funkcjonalnie w danych sprawach; 2) orzekanie przez dany sąd we właściwym składzie; 3) ogólną właściwość danego pionu sądownictwa do rozpoznawania danego rodzaju spraw (W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 9, s. 11 i n.). W tym ostatnim znaczeniu cytowany autor wskazuje w szczególności następujące przykłady naruszenia właściwości sądu: powierzenie sprawy cywilnej sądowi administracyjnemu oraz sprawy administracyjnej sądowi cywilnemu, rozpatrywanie przez Sąd Najwyższy sprawy niemającej charakteru nadzorczego nad orzecznictwem sądów powszechnych (*ibidem*, s. 16, 21-22).

Trybunał wskazał, że jakkolwiek „do legislatywy należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw” (wyroki TK z: 9 czerwca 1998r., sygn. akt K 28/97; 4 lipca 2002r., sygn. akt P 12/01; 31 marca 2008r., sygn. akt SK 75/06), to: „*Prawo do sądu właściwego ma być gwarancją prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania - czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa. Innymi słowy sama Konstytucja wyznacza w dużej mierze zakres przedmiotowy prawa do sądu właściwego. Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury. Zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy powinien opierać się na wskazaniu, iż sprawa została rozpoznana przez sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot sprawy, o której mowa w art.45 ust.1 Konstytucji*” (wyrok TK z 10 czerwca 2008r., sygn. akt SK 17/07; zob. także: wyrok TK z 4 lipca 2002r., sygn. akt P 12/01, postanowienia TK z 6 lipca 2004r., sygn. akt Ts 59/03 oraz 12 kwietnia 2010r., sygn. akt Ts 246/08).

Granica swobody ustawodawcy w powierzeniu danego rodzaju kompetencji określönemu sądowi jest zatem przede wszystkim przedmiot „sprawy”, o której mowa w art.45 ust.1 Konstytucji. Tym samym ustawodawca musi wziąć pod uwagę „charakter określönego stosunku prawnego” i powierzyć go sądowi, który będzie umożliwiał sprawiedliwe rozstrzygnięcie (postanowienie TK z 6 września 2010r., sygn. akt Ts 50/10).

2.3. Zasada równości.

Jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „*Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem.*”, to jednocześnie sąd konstytucyjny wskazuje, że „*[...] różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii).*”

Kryteria różnicowania sytuacji prawnej obywateli zależą od wielu okoliczności, w tym od tego, jakie dobra są przedmiotem podziału" (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; por. także wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K10/00).

Kluczowe znaczenie ma więc ustalenie „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, komentarz do art. 32, s. 7). W orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że kryteria różnicujące powinny mieć „uzasadniony charakter” albo „znajdować podstawę w przekonujących argumentach”. Argumenty te muszą:

- a) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- b) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- c) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np.: orzeczenia TK z: 3 września 1996r., sygn. akt K 10/96; 12 grudnia 1994r., sygn. akt K 3/94; 23 października 1995r., sygn. akt K 4/95; wyrok TK z 24 października 2001r., sygn. akt SK 22/01).

Konstytucyjna zasada równości nie ma zatem charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków, niemniej regulacje prawne mające na celu odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych powinny spełniać warunek istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa akcentuje się, że zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123).

III. Analiza zgodności

3.1. Charakter odpowiedzialności ponoszonej przez geodetów.

Zagadnieniem wstępnym, którego rozstrzygnięcie powinno poprzedzać dalszą analizę merytoryczną zakwestionowanych przepisów *ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*, jest rozważenie charakteru odpowiedzialności ponoszonej przez geodetów. Charakter ten ma wpływ zarówno na ocenę konstytucyjności powierzenia centralnemu organowi administracji rządowej sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu geodety, wyboru administracyjnego trybu postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej, a także powierzenia sądom administracyjnym sprawowania nadzoru nad orzecznictwem w zakresie tej odpowiedzialności. Charakter ten ma jednocześnie wpływ na ocenę, czy zawód geodety posiada „cechę istotną”, powodującą możliwość badania zgodności z Konstytucją kwestionowanych uregulowań, w porównaniu z odpowiadającymi im regulacjami dotyczącymi innych zawodów.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wyjaśnił, że wyrażenie „odpowiedzialność karna”, o której mowa w art.42 Konstytucji, ma szersze znaczenie od tego, które nadaje mu Kodeks karny (zob. wyrok TK z 26 listopada 2003r., sygn. akt SK 22/02). Przyjmuje się, że „zakres stosowania art.42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” (wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; J. Warylewski, *Konstytucyjne zasady odpowiedzialności karnej - próba ujęcia porównawczego* [w:] *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi*, Warszawa 2010,

s.177; por. także M. Królikowski [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1-31*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2010, s. 96). Na tej podstawie doktryna i orzecznictwo zgodnie przyjęły, że gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela określonej formie ukarania lub sankcji (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność dyscyplinarna jest więc bez wątpienia odpowiedzialnością typu represyjnego.

Zauważyć tutaj należy, że cechą wspólną ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej różnych grup zawodowych jest istnienie służbowej lub innej podległości pomiędzy obwinionym, a organem sprawującym nadzór dyscyplinarny. Podległość ta występuje zarówno w przypadku funkcjonariuszy publicznych (gdzie zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej określają tzw. „pragmatyki służbowe”), czy też w przypadku członków pozarządowych organizacji społecznych albo – co jest istotne w przedmiotowej sprawie – samorządów zawodowych. W postępowaniach dyscyplinarnych ogólną zasadą jest występowanie instytucji rzecznika dyscyplinarnego, powoływane są sądy dyscyplinarne (lub sądy koleżeńskie), czy też istnieje możliwość powoływania przez obwinionego obrońcy (adwokata).

W przypadku zawodu geodety nie występuje natomiast jakakolwiek zależność służbowa pomiędzy obwinionym a organem administracji publicznej, przepisy prawa nie przewidują instytucji rzecznika dyscyplinarnego, ani też możliwości ustanawiania obrońcy. W porównaniu do innych grup zawodowych występuje tutaj natomiast duża analogia i zbieżność w zakresie katalogu wymierzanych kar (od upomnienia i nagany, do odebrania uprawnień zawodowych włącznie). Dla przykładu wymienić można katalog kar, które mogą nakładać sądy dyscyplinarne w przypadku architektów: upomnienia, nagany, zawieszenia na okres 2 lat w prawach członka oraz skreślenie z listy członków izby (art.54 ust.1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o samorządzie zawodowym architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów).

W ocenie Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego jakkolwiek postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej geodetów nie są „klasycznymi” postępowaniami dyscyplinarnymi, to z uwagi na ich cel a także porównywalny stopień represyjności, wyczerpują wszelkie znamiona „innych form odpowiedzialności prawnej związanych z wymierzaniem kar wobec jednostki”, a więc w konsekwencji mieszczą się w pojęciu „odpowiedzialność karna”, o której mowa w art.42 Konstytucji. W tym stanie rzeczy gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji winny mieć zastosowanie także w przypadku odpowiedzialności zawodowej geodetów, gdyż – jak to wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny - gwarancje te odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela określonej formie ukarania lub sankcji.

Analiza charakteru odpowiedzialności zawodowej geodetów musi ponadto uwzględniać fakt, że ustawa p.g.k. - w odróżnieniu do sytuacji prawnej innych grup zawodowych - nie przewiduje ani instytucji przedawnienia ścigania, ani przedawnienia karalności. Pierwsza z nich określa okres, po jakim nie wszczyna się postępowania, natomiast druga – ustawowy termin odstąpienia od wymierzenia kary (po wszczęciu postępowania i ustaleniu winy). Uregulowania w tym zakresie należy uznać za całkowicie nieadekwatne w porównaniu do sytuacji innych grup zawodowych, gdzie ustawodawca wyznaczył kilkuletnie terminy przedawnienia. Dla porównania warto przywołać tutaj zasady odpowiedzialności zawodowej lekarzy, gdzie przedawnienie ścigania następuje po 3 latach od chwili popełnienia czynu. Jeżeli czyn ten zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie zawodowe następuje nie wcześniej niż przedawnienie karne. Przedawnienie karalności następuje po upływie 5 lat od czasu popełnienia zawinienia (art.64 ustawy z dnia 2 grudnia 2009r. o izbach lekarskich). Brak analogicznych uregulowań w ustawie p.g.k. powoduje zatem, że stopień represyjności postępowań z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów jest o wiele szerszy i bardziej dotkliwy.

Powyższe rozważania dają podstawę do uznania, że ponoszenie odpowiedzialności zawodowej przez geodetów jest ważną - i zarazem wystarczającą - „cechą istotną”, pozwalającą na dokonanie

porównania obowiązujących przepisów prawa w zakresie trybu i zasad ponoszenia tej odpowiedzialności w odniesieniu do innych grup zawodowych. Porównanie to bowiem ma wpływ na dokonanie oceny kwestionowanych uregulowań pod względem wyrażonej w art.32 ust.1 i ust.2 zasady równości wobec prawa oraz dyskryminacji ze względu na wykonywany zawód, a także pod względem wyrażonej w art.31 ust.3 Konstytucji zasady proporcjonalności (adekwatności) w przypadku ograniczania przez ustawodawcę praw i wolności jednostki.

3.2. Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu.

W przeciwieństwie do wielu krajów zachodnioeuropejskich, w Polsce nie zdecydowano się na wprowadzenie do systemu prawnego definicji zawodów zaufania publicznego. Istnieją więc poważne trudności z określeniem zupełnego katalogu tych profesji. Nie mniej jednak zasadniczą - a zarazem wspólną - cechą wszystkich zawodów zaufania publicznego jest możliwość zrzeszania się ich przedstawicieli w samorządach zawodowych. Art. 17 ust.1 Konstytucji RP stanowi, że *„W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.”*

Analiza językowa przywołanej normy konstytucyjnej wskazuje, że samorzady zawodowe, dla danych zawodów zaufania publicznego, jedynie „mogą” być tworzone, a więc ich tworzenie nie jest dla ustawodawcy obligatoryjne, bo wynikać może z wielu uwarunkowań i potrzeb, w tym także z takiej a nie innej woli politycznej Parlamentu. Z przywołanego przepisu wynika jednocześnie, że zamiarem i celem ustrojodawcy było powierzenie samorządom zawodowym, a nie organom administracji publicznej, możliwości reprezentacji osób wykonujących zawód zaufania publicznego, jak i sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu.

O zasadności zaliczenia zawodu geodety w poczet zawodów zaufania publicznego świadczą zarówno uwarunkowania historyczne, w szczególności funkcjonująca w latach 1925 – 1952 i ciesząca się bardzo dużym autorytetem instytucja mierniczego przysięgłego, jak i postanowienia obecnie obowiązującej *ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*. W szczególności ustawodawca jednoznacznie wyraził swoje intencje w art.7a ust.1 pkt 10 ustawy p.g.k. stanowiącym, że *„Główny Geodeta Kraju wykonuje zadania określone w ustawie, a w szczególności: nadaje uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzi rejestr osób uprawnionych oraz współpracuje z samorządami i organizacjami zawodowymi geodetów i kartografów”* oraz w art.7 ust.1 pkt 8 ustawy: *„Do zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej należy w szczególności: nadawanie, do czasu utworzenia odpowiednich samorządów zawodowych, uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenie rejestru osób uprawnionych oraz współpraca z tymi samorządami zawodowymi”*. Przywołane uregulowania prawne zostały wprowadzone do *ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne* na mocy art.16 *ustawy z dnia 21 stycznia 2000r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. z 2000r. Nr 12, poz.136)*.

Przywołane postanowienia ustawowe jednoznacznie zatem wskazują, że zawód geodety został przez ustawodawcę zaliczony do grupy zawodów zaufania publicznego, o których mowa w art.17 ust.1 Konstytucji RP. Główny Geodeta Kraju, jako centralny organ administracji geodezyjnej i kartograficznej, swoje kompetencje z zakresu sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, sprawować miał – z woli ustawodawcy - jedynie w okresie przejściowym, tj. do czasu powołania samorządu zawodowego zrzeszającego geodetów i kartografów. Do chwili obecnej jednakże, a więc po ponad 13 latach od dnia wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, i 16 latach od wejścia w życie postanowień Konstytucji RP, samorządu zawodowego zrzeszającego geodetów i kartografów nie powołano.

Pomimo braku ustawowej definicji zawodu zaufania publicznego, w piśmiennictwie i orzecznictwie uznaje się, że warunkiem niezbędnym dla takiego sklasyfikowania danego zawodu jest konieczność obdarzania zaufaniem osoby wykonujące ten zawód przez obywateli na rzecz których jest on wykonywany. Potrzeba ta wynika zarówno ze skomplikowanego charakteru spraw którymi się określony zawód zajmuje, jak również z wagi skutków jego działań w kontekście

jednostkowym i społecznym. Obydwa te czynniki związane są niewątpliwie z zawodem geodety. Nie ulega bowiem wątpliwości, że mamy do czynienia ze specyficzną materią opracowywanych zagadnień, której charakter trudny jest do objęcia i skontrolowania zarówno przez przedstawicieli zawodów ścisłych np. inżynierów innych specjalności, czy też nauk humanistycznych i społecznych np. prawników. Powoduje to, że geodeci działając jedynie w obrębie swojej grupy zawodowej powinni reprezentować odpowiednio wysoki poziom wiedzy i etyki. Skutki ich działań dotyczą bowiem nieruchomości które stanowią dobro ograniczone, zaspokajające podstawowe potrzeby pojedynczych ludzi i społeczeństw a błędy w tej sferze są trudne do usunięcia ze względu na trwały charakter zmian i skomplikowane często zależności prawne. Dobitym i obrazowym przykładem wysokiej roli i rangi zwodu geodety, uzasadniającym uznanie że jest to zawód zaufania publicznego, jest chociażby uprawnienie wynikające z przepisu art.31 ust.4 ustawy p.g.k., mającego zastosowanie w procedurze rozgraniczania nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem, do wyłącznej kompetencji (i obowiązku) geodety należy – w razie zaistnienia sporu granicznego – nakłanianie stron do zawarcia ugody, przy czym – co jest kluczowe – ugoda zawarta przed geodetą posiada moc ugody sądowej. Zawarcie takiej ugody skutkuje jednocześnie, że wszczęte przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta administracyjne postępowanie w przedmiocie rozgraniczenia nieruchomości w takiej sytuacji staje się bezprzedmiotowe i podlega bezwarunkowemu umorzeniu.

Jak wykazano we wcześniejszych rozważaniach, Główny Geodeta Kraju, na mocy art.46 ust.2 ustawy p.g.k., orzeka o nałożeniu sankcji w zakresie odpowiedzialności zawodowej geodetów, przy czym sankcje te, z uwagi na ich dolegliwość i represyjność, winny być uważane za porównywalne i równoważne sankcjom dyscyplinarnym, jakie ponoszą przedstawiciele innych zawodów dla których powołano samorządy zawodowe. Podkreślić tutaj należy, że odpowiedzialność dyscyplinarna, statuowana przez każdą z ustaw powołujących dany samorząd zawodowy, jest elementem pieczy „nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Jej celem jest przede wszystkim dyscyplinowanie członków samorządu oraz zapewnienie prawidłowości wykonywania określonego zawodu (por. H. Izdebski, *Dwugłos na temat «Demokracja a przywileje korporacyjne»*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 6, s. 67).

Geodeci, chyba jako jedyna grupa zawodowa, podlegają natomiast odpowiedzialności zawodowej ponoszonej przed organem administracji publicznej. Sprawowanie pieczy nad właściwym wykonywaniem danego zawodu, zgodnie z art.17 ust.1 Konstytucji, jest natomiast wyłączną kompetencją samorządów zawodowych, a nie jakiegokolwiek organu administracji. O ile - zdaniem Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego - zrozumiałym i celowym wydawać się mogło czasowe powierzenie przez ustawodawcę sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu geodety Głównemu Geodecie Kraju, tj. do czasu powołania odpowiedniego samorządu zawodowego (jakkolwiek nie wynika takie uprawnienie z Konstytucji), to w obecnej sytuacji, wobec nie powołania tego samorządu, przepis art.46 ust.2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, w zakresie w jakim upoważnia Głównego Geodetę Kraju do orzekania w sprawach o których mowa w art.46 ust.1 tej ustawy, należy uznać za niezgodny z art.17 ust.1 Konstytucji RP.

3.3. Prawo do obrony.

Jak już wskazano uprzednio, w aspekcie formalnym prawo do obrony oznacza możliwość ustanowienia przez obwinionego - lub otrzymania z urzędu – obrońcy, natomiast w aspekcie materialnym prawo do obrony oznacza możliwość bronięcia przez oskarżonego swoich interesów, w szczególności przejawiające się w możliwości składania wniosków dowodowych. Zdaniem Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego, w postępowaniu z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, naruszenia praw konstytucyjnych dotyczą obu tych aspektów.

3.3.1. Prawo do ustanowienia obrońcy.

Analizę omawianego aspektu rozpocząć należy od generalnego stwierdzenia, że przepisy prawa administracyjnego, mające zastosowanie dla postępowań zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, w ogóle nie przewidują możliwości ustanowienia obrońcy lub obrońcy

z urzędu, ale jedynie pełnomocnika, przy czym zgodnie z przepisami art.33 k.p.a., pełnomocnik umocowywany jest wyłącznie z pełnomocnictwa udzielanego przez stronę postępowania. Dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych, organ administracji jest zobowiązany wystąpić do sądu z wnioskiem o wyznaczenia przedstawiciela (art.34 §1). Oznacza to tym samym, że w procedurze postępowania administracyjnego, w ogóle nie jest prawnie możliwe ustanowienie – reprezentującego stronę postępowania (obwinionego) - pełnomocnika (obrońcy) z urzędu.

Jedynie na marginesie należy odnotować, że dla innych grup zawodowych ustawodawca jednoznacznie zastrzegł, realizując konstytucyjne prawo obwinionego do obrony, że jako obrońca winien zostać ustanowiony adwokat (a nie np. radca prawny, który w procesach karnych nie może być obrońcą), albo też że obrońcą takim winien być członek danego samorządu zawodowego, który posiada niezbędną wiedzę i doświadczenie w przedmiocie prowadzonego postępowania dyscyplinarnego.

Istotnym jest ponadto, że zadaniem obrońcy jest prowadzenie sprawy w sposób jak najbardziej korzystny dla osoby, którą reprezentuje. Pełnomocnik natomiast w żadnym razie nie korzysta z uprawnień (i obowiązków), określanych jako tajemnica obrończa, a także nie jest związany tzw. tajemnicą zawodową (np. tajemnicą adwokacką). Status pełnomocnika, a nie obrońcy, ma też swoje implikacje w przypadku, gdy osoba ta wykonuje swoją funkcję z nienależytą starannością: pełnomocnik w procedurze administracyjnej – w przeciwieństwie do obrońcy – nie podlega jakimkolwiek rygorom odpowiedzialności zawodowej, o której mowa w art.20 k.p.k.

W postępowaniach z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, brak prawnej możliwości ustanowienia pełnomocnika (obrońcy) z urzędu, nawet na uzasadniony wniosek strony (obwinionego), stoi zatem w jawnej sprzeczności z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do obrony w aspekcie formalnym.

3.3.2. Prawo do składania wniosków dowodowych.

Polskie Towarzystwo Geodezyjne w pełni podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że prawa do obrony nie można odnosić do tych etapów postępowania, które poprzedzają chwilę wszczęcia przeciwko oskarżonemu (obwinionemu) postępowania karnego (dyscyplinarnego), bowiem Konstytucja wyraźnie określa, iż prawo do obrony przysługuje osobie, przeciwko której prowadzone jest dane postępowanie (zob. wyrok TK z 8 listopada 2004r., sygn. akt K 38/03).

Organ wnioskujący o ukaranie – w przypadku geodetów jest to wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego - nie ma prawnego obowiązku formalnego wszczęcia postępowania administracyjnego i jego prowadzenia w rygorach określonych w k.p.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 listopada 2010r. sygn. IV SA/Wa 1755/10 stwierdził bowiem, że: *„(...) organ ten – w związku z art. 46 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne - jedynie wnioskuje o nałożenie kary dyscyplinarnej, o której orzeka Główny Geodeta Kraju. Skoro zaś kara orzekana jest w drodze decyzji, to znaczy, że postępowanie o jej wydanie wszczynane jest dopiero przez Głównego Geodetę Kraju. Jakkolwiek więc, przed złożeniem wniosku, wojewódzki inspektor powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające służące ustaleniu zasadności wnioskowania o nałożenie kary dyscyplinarnej na uprawnionego geodetę, o tyle samo postępowanie o wydanie w tym przedmiocie decyzji wszczynają Główny Geodeta Kraju, i dopiero w tym postępowaniu dokonuje się oceny wszystkich dowodów i dokumentów, i w miarę potrzeby uzupełnia się to postępowanie o kolejne dowody i dokumenty dla zachowania wymogów określonych w art.7 i w art.77 §1 kpa, aby w wydanej decyzji – podejmując stosowne rozstrzygnięcie - uzasadnić je z odniesieniem się do wszystkich zarzutów i wniosków zgłaszanych przez stronę postępowania.”*

O ile w postępowaniu przed Głównym Geodetą Kraju strona (obwiniony) ma prawo do zgłaszania wniosków dowodowych, tj. o których mowa w art.75 i następnych k.p.a., to prawo to nie jest natomiast w żadnym razie możliwe do realizacji w postępowaniu przed sądami

administracyjnymi. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 lipca 2007r. wprost stwierdził, że „Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w tych aktach. Omawiany przepis [art.133 p.p.s.a.] zostałby naruszony, gdyby Sąd przesłuchał świadków albo strony. Innym przykładem naruszenia tego przepisu mogłoby być przyjęcie jakiegoś faktu nieznanego żadnego odzwierciedlenia w aktach sprawy. Nie jest natomiast naruszeniem art.133 §1 p.p.s.a. przytoczony we wniesionej kasacji brak przeprowadzenia dodatkowych badań, czy też brak powołania biegłych, a więc dowodów, których przeprowadzenie w toku postępowania przed sądami administracyjnymi nie jest nawet dopuszczalne (por. art. 106 p.p.s.a.)”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 grudnia 2007r. sygn. III SA/Lu 490/07 stwierdził, że „Jedynym środkiem dowodowym, jaki może przeprowadzić sąd administracyjny, jest dowód uzupełniający z dokumentów, a i to tylko, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie (art. 106 § 3 cyt. ustawy)”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że w przypadku postępowań z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, naruszone zostaje ich prawo do obrony, o którym mowa w art.42 ust.2 Konstytucji RP, z uwagi na prawną niemożność wnioskowania o przeprowadzenie wniosków dowodowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc realizacji konstytucyjnego prawa obwinionego do obrony na każdym etapie postępowania w wymiarze materialnym.

Zasadnym jest zatem stwierdzenie, że w postępowaniach z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, z uwagi na brak zagwarantowanej możliwości realizacji prawa do obrony zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym, przepisy art. 42 ust.2 i art.42 ust.4 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* są niezgodne z art.42 ust.2 Konstytucji RP.

3.4. Prawo do sądu.

W ocenie Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego uregulowania prawne, obowiązujące w postępowaniach z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, naruszają ich konstytucyjne prawo do sądu. Zarówno bowiem specyfika postępowania wszczynanego i prowadzonego przez Głównego Geodetę Kraju, jak i specyfika nadzoru sprawowanego przez sądy administracyjne, wynikająca z postanowień art.46 ust.4 ustawy p.g.k., nie gwarantują stronie (obwinionemu) prawa do sądu, w rozumieniu art.45 ust.1 Konstytucji RP.

3.4.1. „Dwuinstancyjność” postępowania w fazie postępowania administracyjnego.

W zakresie odpowiedzialności zawodowej geodetów – jak stanowi to art.46 ust.2 i ust.3 ustawy p.g.k. - orzeka, w drodze decyzji, Główny Geodeta Kraju. Z uwagi na to, że GGK jest centralnym organem administracji rządowej, zgodnie z art.127 §3 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Istotnym jest tutaj, że ponowne rozpatrzenie sprawy może odbywać się przez tę samą osobę, w szczególności nie jest zasadny wniosek strony o jej wyłączenie z postępowania. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2011r. sygn SK 3/11 orzekł bowiem, że art.127 §3 w związku z art.24 §1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* w zakresie, w jakim nie wyłącza osoby piastującej funkcję monokratycznego organu centralnej administracji rządowej od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy osoba ta wydała zaskarżoną decyzję, jest zgodny z art.78 w związku z art.2 oraz w związku z art.31 ust.3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego brak cechy dewolutywności (w wymiarze personalnym lub organizacyjnym) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu.

Nie podważając w sposób merytoryczny powyższego orzeczenia, gdyż dotyczy ono ogółu spraw administracyjnych, procedura ta wydaje się jednakże być rażąco odmienną od analogicznych procedur, mających zastosowanie w postępowaniach z zakresu odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) w przypadku innych grup zawodowych. W szczególności prawna możliwość jednoosobowego orzekania w I i II instancji przez tę samą osobę czyni postępowanie z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów w tym zakresie całkowicie fasadowym i iluzorycznym. W tym stanie rzeczy, biorąc pod uwagę ewidentną analogię co do zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów w stosunku do innych zawodów (tj. do utraty uprawnień zawodowych włącznie), zasadnym wydaje się być zarzut niezgodności art.46 ust.2 *ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*, w zakresie w jakim stanowi że w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów orzeka Główny Geodeta Kraju, z art.32 ust.1 i ust.2 oraz z art.31 ust.3 Konstytucji RP. Zapewnienie przez ustawodawcę jedynie formalnej dwuinstancyjności postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej geodetów, która nie ma charakteru ani rzeczywistego ani skutecznego, o czym świadczy możliwość orzekania w obu instancjach postępowania administracyjnego przez jedną i tę samą osobę, przeczy konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa podmiotów o zbliżonej sytuacji faktycznej i prawnej, a wręcz powoduje dyskryminację zawodu geodety wyłącznie z uwagi na wykonywany zawód. Kwestionowane rozwiązanie nie jest przy tym uzasadnione jakimikolwiek argumentami, o których mowa w art.31 ust.3 Konstytucji.

O systemowej wadliwości obowiązującego w tej kwestii rozwiązania świadczy ponadto przepis art.6b ust.3 u.p.g.k. określający, że „*Stanowisko Głównego Geodety Kraju może zajmować osoba, która:*

- 1) *posiada tytuł zawodowy magistra lub równorzędny;*
- 2) *jest obywatelem polskim;*
- 3) *korzysta z pełni praw publicznych;*
- 4) *nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;*
- 5) *posiada kompetencje kierownicze;*
- 6) *posiada co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym;*
- 7) *posiada wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Głównego Geodety Kraju.”*

Stanowisko Głównego Geodety Kraju, orzekającego w obu instancjach w zakresie odpowiedzialności osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, może zatem sprawować – z formalnego punktu widzenia - osoba która nie musi legitymować się posiadaniem jakichkolwiek uprawnień zawodowych, a nawet która w ogóle może nie posiadać wykształcenia geodezyjnego, ale np. jedynie wykształcenie pokrewne „z zakresu spraw należących do właściwości Głównego Geodety Kraju”. Zauważyć należy przy tym, że stanowisko Głównego Geodety Kraju nie zostało ujęte w przepisach *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni (Dz.U. z 2004r. Nr 249, poz.2498)*, w którym określono, że wszystkie wymienione tam stanowiska mogą być obejmowane wyłącznie przez osoby posiadające dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku geodezyjnym oraz posiadające uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii w zakresach, o których mowa w art.43 pkt 1 i 2 ustawy p.g.k.

Powyższa regulacja ustawowa legalizuje więc sytuację, że rozstrzygnięcie merytorycznego sporu pomiędzy geodetą uprawnionym a organem wnioskującym o ukaranie (wojewódzkim inspektorem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego), może w świetle obowiązującego prawa odbywać się przez osobę, która ani nie posiada wykształcenia geodezyjnego, ani uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. Podkreślić jednocześnie należy, że prawo geodety do rzetelnej i merytorycznej oceny przedmiotu sprawy, nie może być zapewnione także w fazie sądowej kontroli nad orzecznictwem Głównego Geodety Kraju sprawowanej przez sądy administracyjne, bo chociażby wobec braku prawnej możliwości powołania biegłego, sprawy te nie

są rozpatrywane pod względem merytorycznym, a jedynie pod kątem naruszeń zasad postępowania przed organem administracji.

3.4.2. Prawo do sądu „właściwego”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co wykazano we wcześniejszej części pisma, że jakkolwiek „do legislatywy należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw” (wyroki TK z: 9 czerwca 1998r., sygn. akt K 28/97; 4 lipca 2002r., sygn. akt P 12/01; 31 marca 2008r., sygn. akt SK 75/06), to: „Prawo do sądu właściwego ma być gwarancją prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania - czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa. Innymi słowy sama Konstytucja wyznacza w dużej mierze zakres przedmiotowy prawa do sądu właściwego. Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury. Zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy powinien opierać się na wskazaniu, iż sprawa została rozpoznana przez sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot sprawy, o której mowa w art.45 ust.1 Konstytucji” (wyrok TK z 10 czerwca 2008r., sygn. akt SK 17/07; zob. także: wyrok TK z 4 lipca 2002r., sygn. akt P 12/01, postanowienia TK z 6 lipca 2004r., sygn. akt Ts 59/03 oraz 12 kwietnia 2010r., sygn. akt Ts 246/08).

Zdaniem Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego sądy administracyjne, wyznaczone przez ustawodawcę w art.46 ust.4 ustawy p.g.k. do sprawowania nadzoru nad orzeczeniami z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, w żadnym razie nie spełniają konstytucyjnych kryteriów właściwości sądu, o której mowa w art.45 ust.1 Konstytucji RP.

Przyjęty przez ustawodawcę model wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia (odwołań) od orzeczeń w sprawach odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) nie może być bowiem decyzją arbitralną czy też przypadkową, lecz wynikiem głębokiej refleksji nad istotą tych spraw. Na uwagę zasługuje tutaj uzasadnienie ustawodawcy, sporządzone na okoliczność zmiany ustawy regulującej odpowiedzialność zawodową architektów: „Ze względu na to, że przepisy dyscyplinarne przewidują z reguły jako środki najsurowsze pozbawianie obwinionych pracy lub prawa wykonywania zawodu, a z drugiej strony dotyczą dóbr osobistych, przyjęto właściwość sądów pracy [...]. Nie przyjęto właściwości sądów administracyjnych, gdyż w odwołaniach od orzeczeń dyscyplinarnych kwestionuje się przede wszystkim przyjęcie odpowiedzialności obwinionego i zastosowanie odpowiedniego środka dyscyplinarnego, a nie prawidłowość postępowania” (druk sejmowy nr 496/IV kad., uzasadnienie, s. 8).

W świetle przytoczonego powyżej poglądu nie ulega żadnej wątpliwości, że w niniejszej sprawie istota prawa do sądu - polegająca na zapewnieniu kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych (z zakresu odpowiedzialności zawodowej) przez sąd w rozumieniu konstytucyjnym - zostaje ewidentnie naruszona, gdyż sąd administracyjny nie jest sądem powszechnym, o którym mowa w art.175 ust.1 Konstytucji (zob. art.1 §1 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

Dla porównania sytuacji geodetów z innymi grupami zawodowymi należy wskazać, że jakkolwiek konkretne rozwiązania proceduralne i materialne w sprawach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków poszczególnych samorządów zawodowych - które powstawały w różnych okresach i których w sumie jest kilkanaście - znacząco się różnią, to ich cechą wspólną jest realne dwuinstancyjne sądownictwo zawodowe, sprawowane przez sąd I instancji oraz sąd zawodowy II instancji (wyjątkiem są tu komornicy, którzy mają jednoinstancyjne postępowanie przed organami samorządu zawodowego). Poza tym w żadnej z grup zawodowych kontrola nad orzecznictwem sądów zawodowych nie jest sprawowana przez sądy administracyjne. Kontrola ta sprawowana jest natomiast według jednego z trzech modeli:

1. skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego (grupa zawodowa lekarzy, pielęgniarek i położnych, adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych, notariuszy);
2. odwołania do sądu apelacyjnego (w przypadku doradców podatkowych, diagnostów laboratoryjnych, lekarzy weterynarii, farmaceutów, czy też kuratorów sądowych);
3. odwołania do sądu okręgowego (w grupie zawodowej komorników i biegłych rewidentów).

Cechą wspólną (wręcz przyjętym standardem) dla wszystkich bez wyjątku w/w grup zawodowych, a tym samym odmienną w stosunku do zwodu geodety, jest sprawowanie nadzoru nad orzecznictwem w sprawach odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) przez sądy powszechne, a nie sądy administracyjne.

Uznać zatem należy, że obowiązujące przepisy postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej geodetów, są całkowicie odmienne i przede wszystkim nieadekwatne w stosunku rozwiązań przyjętych dla innych grup zawodowych. W szczególności sąd administracyjny sprawujący nadzór nad tymi postępowaniami, co należy podkreślić, nie ma prawnej możliwości samodzielnego przeprowadzenia postępowania dowodowego oraz orzeczenia co do *meritum* sprawy. Tym samym można stwierdzić, że przyjęta regulacja nie gwarantuje każdemu ukaranemu geodecie prawa dowodzenia przed sądem zarówno faktu niepopelnienia zarzucanego przewinienia, jak też bezpodstawności wszczęcia takiego postępowania i nieuwzględnienia wszystkich argumentów i dowodów świadczących o niewinności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 stycznia 2009r sygn. I OSK 215/08 stwierdził, że *„Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie przepisów art.1 §1 i §2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz.1269 ze zm.) kontroluje działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, nie jest natomiast uprawniony do merytorycznego rozstrzygnięcia o przedmiocie sprawy. Zgodnie zaś z art.134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, iż przed Sądem administracyjnym obowiązuje m. in. zasad oficjalności – czyli, że Sąd nie będąc związany granicami skargi zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń przepisów prawa, które winny mieć zastosowanie w przedmiotowej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze. W tym stanie rzeczy, Skład Orzekający zgadza się z poglądem panującym w doktrynie, że dla Sądu I instancji skarga ma wyłącznie walor niewiążącej informacji o wadliwości zaskarżonego aktu lub czynności (por. T. Woś, Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 1996, s. 195).”*

O kasacyjnym charakterze uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych wypowiedziały się np. NSA w wyroku z dnia 30 marca 2005r. sygn. FSK 1998/05: *„Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych mają w zasadzie charakter kasacyjny i nie rozstrzygają o istocie sprawy.”*, czy też WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 25 lipca 2012r. sygn. II SA/Bd 429/12: *„Uwzględniając skargę sąd wydaje orzeczenie o charakterze kasacyjnym, nie jest natomiast uprawniony do merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie sprawy. Nie może więc orzekać o prawach lub obowiązkach stron postępowania, jak również stwierdzić nieważności decyzji lub oddalić wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji (...).”*

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego płynie wniosek, że: *„Zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy powinien opierać się na wskazaniu, iż sprawa została rozpoznana przez sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot sprawy, o której mowa w art.45 ust.1 Konstytucji”* (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07).

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że sprawowanie kontroli przez sąd administracyjny nad działalnością orzeczniczą organu z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, w sposób rażący narusza konstytucyjne prawo obwinionych do sądu właściwego, a co za tym idzie zasadnym jest stwierdzenie, że art. 46 ust.4 u.p.g.k., w zakresie w jakim nadzór orzeczniczy

w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów przekazuje sądowi administracyjnemu, jest niezgodny z art.45 ust.1 Konstytucji RP.


Na marginesie jedynie warto zauważyć, że w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów nie orzekają w pierwszej instancji właściwe miejscowo wojewódzkie sądy administracyjne, ale wyłącznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, co wynika z zasad i trybu zaskarżania decyzji Głównego Geodety Kraju, jako centralnego organu administracji rządowej. W wielu przypadkach powoduje to lub może powodować, że ze względu na duże odległości, albo z uwagi na trudną sytuację materialną skarżących, dostęp do sądu jest utrudniony lub wręcz niemożliwy. Oznacza to nieuzasadnione zróżnicowanie zawodu geodety w stosunku do innych porównywalnych grup zawodowych, gdzie dostęp do sądu (powszechnego) jest o wiele łatwiejszy.

U podstaw celowości wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego leży przekonanie, że w postępowaniu z zakresu odpowiedzialności zawodowej geodetów, strona (obwiniony) nie ma zapewnionych podstawowych gwarancji, które wynikają z konstytucyjnego prawa do obrony i prawa do sądu. Obowiązujące regulacje prawne winny mieć bowiem charakter realny i efektywny, a nie iluzoryczny i abstrakcyjny, jak ma to miejsce obecnie. Zdaniem Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego jakkolwiek do wyłącznej kompetencji i politycznej woli ustawodawcy należy decyzja o powołaniu (lub nie powołaniu) samorządu zawodowego dla danego zawodu zaufania publicznego, to nie może ten stan naruszać konstytucyjnie chronionych praw i wolności człowieka i obywatela. Ustawodawca, konstruuując zasady i tryb ponoszenia odpowiedzialności prawnej różnych grup zawodowych winien mieć przy tym na uwadze, że uregulowania te powinny mieć odzwierciedlenie i uzasadnienie w takich konstytucyjnie chronionych wartościach jak równość wobec prawa, zakaz dyskryminacji, a także że stanowiony system prawny winien cechować się proporcjonalnością i adekwatnością przyjmowanych rozwiązań w przypadku ograniczania innych praw i wolności obywateli.

Polskie Towarzystwo Geodezyjne, będąc przekonanym o zasadności i słuszności naszego wniosku, uprzejmie prosi Panią Rzecznik o rozważenie zasygnalizowanego problemu i podjęcie tej ważnej i pilnej dla nas sprawy.

Z wyrazami szacunku

za Polskie Towarzystwo Geodezyjne



Jarosław Formalewicz
Prezes Zarządu