

Postępowania dyscyplinarne wobec geodetów uprawnionych, cz. II

# Nie znamy dnia ani godziny

Kontynuując tematykę dotyczącą modelu postępowania dyscyplinarnego geodetów oraz założeń do nowelizacji ustawy *Pgik* (GEODETA 12/2013), tym razem omówimy przykłady konkretnych postępowań dyscyplinarnych, które następnie trafiły na wokandę sądu administracyjnego.

**Magdalena Durzyńska**

**G**eneralnie przyjmuje się, że skoro przepisy są, jakie są (tzn. nie przewidują, jaka kara, za jakie „przewinienie”), to **decyzja o wymierzeniu kary ma charakter uznaniowy**. Warunkiem zastosowania w stosunku do geodety sankcji określonej w art. 46 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* jest ustalenie, iż naruszył on ze swojej winy obowiązek określony w art. 42 ust. 3 tej ustawy, czyli „wykonywał samodzielne funkcje z dziedziny geodezji i kartografii” bez należytej staranności bądź niezgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie decyzje uznaniowe szczególnie wymagają sporządzenia uzasadnienia odpowiadającego wymogom art. 107 § 3 kpa, dlatego organ obowiązany jest w uzasadnieniu rozstrzygnięcia podać przesłanki, jakimi kierował się przy wyborze rodzaju kary, mając na uwadze stopień zawinienia sprawcy oraz rodzaj i charakter naruszenia.

Przepis przewiduje gradację kar od najłagodniejszej do najbardziej surowej. Nie określa jednak kryteriów, jakie należy stosować przy wyborze kary. Kara powinna uwzględniać sposób naruszenia art. 42 ust. 3 *Pgik* i jego na-

stępstwa (por. wyrok WSA z 1 marca 2011 r., IV SA/Wa 2332/2010, LexPolonica nr 2514356). Wiele orzeczeń Głównego Geodety Kraju (GGK) sąd uchyła z powodu „niewystarczającego” uzasadnienia. Nie chodzi tylko o uzasadnienie zastosowania jednej z kar. W znacznej części przypadków podstawowym zarzutem jest niewskazanie konkretnego przepisu prawa czy standardu, którego naruszenia – według GGK – geodeta się dopuścił.

Jeśli chodzi o skargi na geodetów, to mamy właściwie dwa ich rodzaje: skargi podmiotów, na rzecz których wykonywano prace (tzw. pokrzywdzonych, którzy nie biorą udziału w postępowaniu; por. wyrok WSA z 20 lutego 2008 r., IV SA/Wa 2335/2007, LexPolonica nr 1997007), i skargi służby geodezyjnej (starosty/geodety powiatowego, którzy również nie biorą udziału w postępowaniu). Skargi składa się do wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK), który też formalnie nie bierze udziału w prowadzonej przez GGK sprawie.

Te pierwsze skargi to zazwyczaj zarzuty w zakresie prawidłowości dokonania podziału, rozgraniczenia nieruchomości czy zmian w ewidencji. Zgłaszane są czasem po wielu latach od wykonania usługi. Drugi rodzaj skarg trafiających do WINGiK-ów dotyczy najczęściej nieterminowego „rozliczania się” z ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, w tym oczywiście przez

biegłych sądowych, którzy czasami wcale nie rozliczają się z PODGiK (o ile w ogóle zgłosili pracę). Są też przypadki odebrania uprawnień zawodowych z powodu skazania za przestępstwo. Wtedy GGK orzeka z urzędu, bez obligatoryjnego w innych sytuacjach wniosku WIN-GiK-a (art. 46 ust. 3 *Pgik*).

## • Wyroki skazujące: Za podrobienie podpisu

Wychodząc od tego ostatniego przykładu, można przytoczyć sprawę geodety, który wyrokiem karnym został skazany na karę grzywny za podrobienie podpisu J. Kowalskiego „w celu użycia go za autentyczny w protokole przejęcia i utrwalenia punktów granicznych działki x”. Z wnioskiem o odebranie uprawnień wystąpił do GGK prokurator. Mimo dysponowania prawomocnym wyrokiem skazującym GGK we własnym zakresie przeprowadził postępowanie co do winy geodety przy popełnianiu przestępstwa i umorzył postępowanie dyscyplinarne. Decyzję GGK zaskarżył prokurator, zarzucając, że wyrok skazujący jest wiążący. WSA uchylił decyzję GGK do ponownego rozpoznania, co z kolei zaskarżył geodeta. W skardze kasacyjnej zarzucił, że organ jest związany faktem skazania przez sąd karny, ale wyłącznie w zakresie oceny, czy nastąpiło skazanie i czy czyn ma znaczenie ze względu na wykonywany zawód, natomiast w pozostałym

zakresie GGK sam ocenia, czy wystąpiły przesłanki pozwalające na zastosowanie odebrania uprawnień. Podniósł, że ów wyrok skazujący ma ewentualnie wpływ na uprawnienia z zakresu 2 (art. 43 pkt 2 *Pgik*), a nie we wszystkich zakresach.

NSA, rozpatrując skargę, wskazał, że art. 46 ust. 3 ustawy *Pgik* obligatoryjnie przewiduje sankcję w postaci pozbawienia uprawnień zawodowych geodety, który dopuścił się wskazanego w nim czynu. Nie ma przy tym znaczenia, że w ustawie brak jest sformułowania, kto z wnioskiem o pozbawienie uprawnień występuje. Postępowanie wszczęte jest z urzędu (art. 61 kpa), przepis w takich przypadkach nie rozróżnia też funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, lecz przewiduje pozbawienie uprawnień zawodowych **w każdym zakresie** (por. wyrok NSA z 7 listopada 2008 r., II GSK 456/2008, LexPolonica nr 2052894, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

## • Za poświadczenie nieprawdy

W innej sprawie geodeta w 2008 r. został skazany wyrokiem nakazowym (czyli „zaocznie”) za to, że w 1999 r. podczas czynności rozgraniczenia nieruchomości dokonał poświadczenia nieprawdy w protokole granicznym poprzez wpisanie do protokołu jako uczestnika K. Jankowskiego (dalej J), a następnie posłużył się tym protokołem w ten sposób, że przedłożył go w Wydziale Geodezji. GGK odebrał uprawnienia zawodowe geodecie, mimo że ten kwestionował zasadność nakazu karnego, wskazując, że skoro J podpisał protokół, to oznacza, że był obecny podczas jego sporządzania. W tej sprawie nie zarzucono geodecie, że podrobił czyjkolwiek podpis, lecz że wpisał dane osobowe jednej ze stron do protokołu. Strona ta zakwestionowała następnie swoją obecność podczas ww. czynności. Geodeta zarzucał, że żaden organ nie weryfikował twierdzeń J, opierając się tylko na nich.

NSA konsekwentnie przyjął, że wyrok skazujący za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów wiąże GGK przy wydawaniu decyzji o pozbawieniu uprawnień (por. wyrok NSA z 4 października 2012 r. w sprawie II GSK 1172/11, LexPolonica nr 1233928). Niestety, w sprawie nie podano, czy geodeta odwoływał się od nakazu karnego, czy może uchybił terminowi, i dlaczego nie zgłaszał tych zarzutów w postępowaniu karnym.

Gdy chodzi o fałszowanie protokołów, to przypadków dyscyplinarnych jest wiele. Geodetę skazano np. na 9 miesięcy pozbawienia wolności z zawieszeniem na 3 lata za sfalszowanie protokołu

## Art. 46 ust. 3 ustawy *Pgik* obligatoryjnie przewiduje sankcję w postaci pozbawienia uprawnień zawodowych geodety, który dopuścił się wskazanego w nim czynu w każdym zakresie.

z przyjęcia granic do podziału nieruchomości. Uprawnienia zawodowe odebrano, choć geodeta zaznaczył, że nie zgadza się z wyrokiem skazującym oraz że wystąpił do rzecznika praw obywatelskich z wnioskiem o wniesienie kasacji od prawomocnego wyroku (por. wyrok NSA z 12 marca 2009 r. w sprawie II GSK 587/08).

## • Za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów

W jeszcze innej sprawie GGK pozbawił geodetę uprawnień zawodowych, kierując się wyrokiem skazującym za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów geodezyjnych (popołnionych z winy umyślnej w celu osiągnięcia korzyści majątkowych). Chodziło o podrobienie decyzji zatwierdzających podziały nieruchomości.

W skardze do WSA geodeta podniósł, że mimo możliwości prawnej sąd karny nie zastosował wobec niego środka karnego w postaci zakazu zajmowania stanowiska, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej lub zakazu wykonywania zawodu, a to oznacza, że stopień jego winy nie był znaczny. Zarzucił, że popełnione przestępstwo dotyczyło jego działalności jako urzędnika (kierownika ODGiK), a więc nie wiązało się bezpośrednio z wykonywaniem przez niego zawodu geodety. Do jego obowiązków pracowniczych należało: kierowanie pracą ODGiK, kontrola aktualizacji bazy informatycznej zasobu miejskiego, planowanie i nadzór nad realizacją zadań z zakresu działania ośrodka. Natomiast stwierdzone nieprawidłowości polegały na niezachowaniu obowiązujących procedur związanych z załatwianiem spraw; prowadzeniem spraw, które rzekomo nie wpłynęły do wydziału, nadaniem nieprawidłowych numerów na dokumentach itp., a to – jak stwierdził – nie dotyczy zawodu geodety. Wskazał, że art. 42 *Pgik* odnosi się do osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, a funkcje te zostały sprecyzowane w ustępie 2 tego artykułu i są to:

1) kierowanie pracami geodezyjnymi i kartograficznymi, podlegający-

mi zgłoszeniu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, oraz sprawowanie nad nimi bezpośredniego nadzoru;

2) wykonywanie czynności rzeczoznawcy z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych, podlegających zgłoszeniu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;

3) pełnienie funkcji inspektora nadzoru z zakresu geodezji i kartografii;

4) wykonywanie czynności technicznych i administracyjnych związanych z rozgraniczaniem nieruchomości;

5) wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych niezbędnych do dokonywania wpisów w księgach wieczystych oraz prac, w wyniku których mogłoby nastąpić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego.

WSA uchylił decyzję GGK, podnosząc, że z jej uzasadnienia nie wynika, czy skarżący wykonywał samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii. Uznał, że organ nie wyjaśnił, czy przekroczenie uprawnień wynikających z pełnienia funkcji kierowniczej w jednostce strukturalnej administracji rządowej jest w jego ocenie tożsame z wykonywaniem ww. samodzielnych funkcji w omawianej dziedzinie. Według WSA nie wyjaśniono zatem istotnej dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy kwestii, czy można stosować sankcje z art. 46 ust. 3 do pracownika administracji, skoro dotyczy on wyłącznie osób, o których mowa w art. 42 (por. wyrok WSA z 28 stycznia 2009 r., IV SA/Wa 1071/2008, LexPolonica nr 2216845, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Według mnie art. 46 ust. 3 nie ma związku z art. 46 ust. 1 *Pgik*. Kara z ust. 1 może być zastosowana (a więc jest to fakultatywna) w stosunku do „osób, które ze swojej winy naruszyły przepis art. 42 ust. 3”, natomiast pozbawienie uprawnień zawodowych z art. 46 ust. 3 *Pgik* jest obligatoryjne w każdym przypadku skazania za czyn określony w tym artykule, niezależnie od tego, czy czyn miał związek z wykonywaniem samodzielnych funkcji w omawianej dziedzinie. Przepis jednoznacznie stanowi, że chodzi o „osoby wpisane do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia

zawodowe”. Trudno to inaczej interpretować. W przeciwnym razie należałoby uznać, że sankcja z art. 46 ust. 3 *Pgik* mogłaby być zastosowana tylko, gdy geodeta dopuścił się np. rozboju podczas czynności objętych art. 42 ust. 2 albo gdy w międzyczasie (między pomierzeniem a spisaniem protokołu) wprowadzał fałszywy pieniądź do obrotu...

## • Zarzuty stron: zakwestionowano należyta staranność...

Jeśli chodzi o skargi stron postępowani administracyjnych czy zlecających prace prywatnie, to zasada jest jedna: geodeta „nie zna dnia ani godziny”. I tak na przykład w toku postępowania dyscyplinarnego zainicjowanego w 2010 r. przez właścicieli nieruchomości zakwestionowano opracowanie geodezyjne i kartograficzne sporządzone i przyjęte do PODGiK w styczniu 2000 r. (10 lat wcześniej!). Operat techniczny dotyczył wykonania mapy stanu prawnego dla działki ewidencyjnej X. Zarzucono, że zakres przedmiotowy zgłoszonej pracy był niezgodny z zakresem pracy wykonanej, gdyż oprócz działki X opracowaniem objęte zostały również inne działki z różnych obrębów. Powołano § 7 ust. 1 rozporządzenia ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 15 maja 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz przekazywania materiałów i informacji powstałych w wyniku tych prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz zarzucono, że geodeta nie poinformował PODGiK o zmianie zakresu opracowania, a przyjęte do zasobu PODGiK w 2000 r. opracowanie nie

nieprawidłowe oznaczenia kilku nieruchomości.

Powołana w międzyczasie przez starostę komisja uznała, iż dokumentacja sporządzona przez geodetę obciążona była licznymi błędami i została wykonana niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi. Sporne opracowanie wyłączono z bieżącego udostępniania z zasobu. W 2010 r. GGK „ostatecznie” zawiesił geodecie uprawnienia zawodowe na okres 1 roku.

W skardze do WSA geodeta zarzucił, że w sprawie, w której wykonywał mapę geodezyjną, toczyło się postępowanie administracyjne (nie podano jakie) i na podstawie tej mapy zostały dokonane wpisy w ewidencji gruntów. Zarzucił też, że GGK nie prowadził samodzielnie postępowania wyjaśniającego, a swoje rozstrzygnięcie oparł jedynie na informacjach przekazanych przez organ wnioskujący bez skonfrontowania stanowiska stron.

WSA uchylił decyzję GGK i wskazał, że w przypadku kwestionowania należytej staranności geodety należy podać, na czym owa staranność winna polegać i dlaczego nie została dochowana. Należy także rozważyć, jaki stopień zawinienia charakteryzuje działanie ukaranego (wina umyślna, nieumyślna), gdyż ma to znaczenie przy wyborze kary. Podniósł, że GGK, zarzucając wykonanie pracy niezgodnie ze standardami zawodowymi, nie wskazał, jakie standardy zostały naruszone. Przypadek dotyczy okresu, gdy nie obowiązywały jeszcze przepisy dotyczące standardów, a instrukcja G5 – jak pamiętamy – nie była przyjęta w odpowiedniej formie, a zatem i ona nie była dla geodetów wiążąca. Ponadto WSA wskazał, że pracę wykonano w 2000 r.,

tu do zasobu. Gdyby obowiązywały przepisy dotyczące przedawnienia karalności czy przedawnienia ścigania (zwykle w takich wypadkach termin przedawnienia wynosi 3 bądź 5 lat, a już na pewno nie ponad 10), to WINGiK nie miałby prawa złożyć wniosku o ukaranie. Inną jeszcze kwestią proceduralną jest to, w jakiej formie WINGiK bądź GGK miałby stwierdzić przedawnienie karalności, bo to również mogłoby być kwestionowane w zależności od konkretnego przypadku. Zresztą w obowiązującym modelu postępowania skarżący właściciele nie biorą udziału w postępowaniu, choć niewątpliwie ich interes prawny w danej sprawie jest oceniany.

Po drugie, w sprawie podniesiono, że geodeta wykonał mapę na potrzeby toczącego się postępowania administracyjnego. Z uzasadnienia WSA nie wynika, o jakie postępowanie chodziło, ale okoliczność ta, moim zdaniem, ma znaczenie dla wyniku sprawy. Czym innym jest bowiem odpowiedzialność geodety przy samodzielnym wykonywaniu np. wznoszenia znaków granicznych, a czym innym działanie na zlecenie organu administracji w toku prowadzonego przez niego i zatwierdzonego decyzją administracyjną postępowania (np. rozgraniczeniowego). Odpowiedzialność za wynik tego ostatniego postępowania (zwłaszcza za błędy proceduralne, np. oparcie się na nieprawidłowym protokole granicznym) ponosi organ administracji. Oczywiście czym innym będzie zarzut dotyczący prawidłowości ustalonej granicy, a czym innym zarzut sfalszowania protokołu granicznego. Ten ostatni organu administracji, rzecz jasna, nie obciąża.

## W przypadku kwestionowania należytej staranności geodety należy podać, na czym owa staranność winna polegać i dlaczego nie została dochowana.

zawierało żadnych dowodów, iż właściciele ww. działek zostali poinformowani o prowadzonych pracach geodezyjnych dotyczących ich nieruchomości oraz że brali udział w czynnościach związanych z ustaleniem granic. Zarzucono, że owa nieprawidłowo wykonana dokumentacja techniczna została następnie wykorzystana do wprowadzenia zmian w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków, a w konsekwencji tego opracowania w KW zostały wprowadzone

a § 7 rozporządzenia z 1990 r., który geodeta miał naruszyć, przestał obowiązywać 1 października 1999 r. Zarzucono, że decyzja GGK nie została należycie uzasadniona (por. wyrok WSA z 1 marca 2011 r., IV SA/Wa 2332/2010, LexPolonica nr 2514356).

Abstrahując od uzasadnienia decyzji GGK, warto tu zwrócić uwagę na jeszcze inne aspekty. Po pierwsze, przedawnienie. Postępowanie dyscyplinarne wszczęto po 10 latach od oddania opera-

## • ... stronniczość i niewykorzystanie istniejących dokumentów...

W kolejnym przypadku geodecie udzielono nagany z wpisaniem do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe. W uzasadnieniu podano, że na jego działalność wpłynęła skarga zarzucająca stronniczość oraz niewykorzystanie dokumentów przedłożonych przez strony w toku prowadzonego postępowania rozgraniczeniowego. Ustalono ponadto, że geodeta zgłosił w 2007 r. pracę geodezyjną w zakresie rozgraniczenia nieruchomości z terminem jej sfinalizowania do końca 2007 r. Praca nie została wykonana w deklarowanym terminie ani termin ten nie został przedłużony. GGK uznał, że geodeta dopuścił się naruszenia § 6 ust. 1 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficz-



nych, ewidencjonowania systemów (...), gdyż w formie pisemnej nie zgłosił przedłużenia terminu pracy w zakresie rozgraniczenia nieruchomości. Przyznał, co prawda, iż z przepisu tego obowiązkiem pisemnego zgłoszenia zmiany terminu prac nie wynika, lecz wskazał, że wynika on z art. 14 § 1 kpa, gdyż przepis ten nakazuje organom załatwiać sprawy w formie pisemnej.

W czerwcu 2008 r. ten sam geodeta zgłosił do wykonania następną pracę w zakresie opracowania mapy do celów sądowych (do zasiedzenia) na część działki będącej przedmiotem rozgraniczenia niezakończony do maja 2008 r. Opracowując mapę do celów sądowych, geodeta wykorzystał materiały z przeprowadzonego rozgraniczenia, które nie zostały przyjęte do zasobu i nie stanowiły podstawy do ustalenia granicy. Według informacji PODGiK opracowanie dotyczące rozgraniczenia nie zostało zakończone i przyjęte do zasobu, a protokół z niezakończonego rozgraniczenia został włączony do innego opracowania, tj. mapy do celów zasiedzenia.

W toku postępowania dyscyplinarnego geodeta wskazał, iż przepis prawa nie precyzuje, w jakiej formie następuje zawiadomienie o zmianie terminu zakończenia zgłoszonej pracy geodezyjnej, powołał się na praktykę ustnego zgłaszania terminu zakończenia pracy geodezyjnej, na co dowodem miało być anulowanie innej zgłoszonej przez niego pracy, mimo że nie dokonał pisemnie jej anulowania, a PODGiK nie potrafił podać, kto ją anulował. Wskazał, że dopiero w wyniku jego sprawy stworzono w PODGiK druk do pisemnego zgłaszania przedłużenia terminu wykonania prac geodezyjnych. Skarżący podniósł, iż w związku ze stanowiskiem GGK obecnie wszystkie zmiany terminu wykonania prac geodezyjnych dokonuje w formie pisemnej, ale poprzednio takiego wymogu nie było.

Wyjaśnił ponadto, iż granicy nie ustalił według protokołu granicznego, lecz przyjął linie określające obszar gruntu do zasiedzenia wskazane przez zleceniodawcę. Odnośnie do zarzutu posłużenia się do wykonania pracy geodezyjnej materiałami z innej pracy, nieprzyjętej do zasobu, geodeta argumentował, że protokół ten był wymieniony w „Wykazie materiałów do wykorzystania” otrzymanym z PODGiK, w którym powinny być umieszczone tylko prace zgłoszone, a w związku z tym naruszenie art. 42 ust. 3 *Pgik* nie było z jego winy. Zaznaczył przy tym, że kwestionowana przez organ pracę geodezyjną (mapa do zasiedzenia) została przyjęta do zasobu geodezyjnego jako prawidłowa.

Decyzję GGK o naganie uchylono. Według WSA mimo obowiązku organ nie wskazał, jaki przepis prawa materialnego naruszył geodeta, wykorzystując do mapy do zasiedzenia protokół graniczny z maja 2008 r. Uznano też, że geodeta nie naruszył zasady pisemności, gdyż nie jest organem administracji, a zatem wskazana w art. 14 § 1 kpa zasada go nie obowiązuje (wyrok WSA z 8 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 1756/2010, LexPolonica nr 2478931). Niestety, z okoliczności sprawy nie wynika, co ze zgłoszonym pierwotnie zarzutem w zakresie stronniczości przy rozgraniczeniu. Czy w ogóle toczyło się postępowanie rozgraniczeniowe, kto zlecił geodecie prace geodezyjne w tym zakresie (właściciel czy organ) i czy organ administracji prowadzący rozgraniczenie monitorował geodetę o wykonanie prac itd.? Z zarzutu stronniczości został zarzut nieprzedłużenia terminu wykonania prac na piśmie.

## • ...uwzględnienie błędnych danych z zasobu

W innej sprawie decyzją z lipca 2010 r. GGK udzielił uprawnionemu geodecie nagany z wpisaniem do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe. Postępowanie toczyło się ze skargi J. Kowalskiego (dalej K) na dokonywane na przełomie 2002 i 2003 r. działania geodety (który wykonywał podział działki X) wobec granicy nieruchomości Y należącej do owego K. Na obszarze dotyczącym sporu założona w 1965 r. ewidencja gruntów nie umożliwiała jednoznacznego określenia granic poszczególnych nieruchomości. Został tam zaewidencjonowany operat jednostkowy dotyczący podziału nieruchomości sąsiedniej (wobec nieruchomości X objętej opracowaniem uprawnionego geodety), stanowiącej wówczas działkę ewidencyjną Y, dla której granice użytkowania przyjęto do podziału jako granice własności, i na bazie tak opracowanej dokumentacji została założona księga wieczysta. Ustalono, że geodeta, wykonując podział nieruchomości X, stwierdził niezgodność granicy opisanej w ww. operacie jednostkowym z danymi wykazanymi w ewidencji gruntów, polegającą na błędnym przyjęciu granicy do podziału działki Y należącej do K. Mimo błędnych danych wyjściowych geodeta kontynuował prace, wykonując czynności ustalenia granic działki X w ramach bieżącego opracowania.

Geodecie zarzucono, że podczas podziału działki X nie uwzględnił obowiązujących przepisów wynikających z ustawy *Pgik* oraz z rozporządzenia



X900: RTK Z GLONASS

leasing od 236 zł / m-c

szczegóły:  
<http://www.gps.pl/chc-x900>

GPS.PL

GNSS / INS-3D

NOWY KATALOG CHC:

Precyzyjnie ..... i z pasją!

ul. Jasnogórska 23  
31-358 Kraków  
tel. + 12 637-71-49  
[www.gps.pl](http://www.gps.pl)

z 14 kwietnia 1999 r. ministrów spraw wewnętrznych i administracji oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej w sprawie *rozgraniczania nieruchomości*. Według GGK czynności ustalenia granic działki dzielonej należało dokonać w odrębnym postępowaniu rozgraniczeniowym, tym bardziej że przyjęte w opracowaniu podziału przez geodetę granice działki X wchodziły w zasięg użytkowania innych działek. Geodecie zarzucono ponadto, że w zawiadomieniach „o czynnościach przyjęcia przebiegu granic” działki X do podziału nie podał podstawy prawnej, tj. ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lutego 1998 r. w sprawie *trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu*, a wobec rozpoznanej sytuacji niezgodności granic działek sąsiadujących z danymi wykazanymi w ewidencji gruntów, dokonując de facto czynności ustalenia granic działki Y, pominął w zawiadomieniach o tych czynnościach stronę postępowania, tj. właściciela działki Y (czyli K).

Uznano ponadto, że załączony w części ewidencyjnej operatu wykaz zmian gruntowych, w części obejmującej „stan nowy”, został sporządzony niezgodnie z § 61, § 62 i § 85 rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie *ewidencji gruntów i budynków*, tj. powierzchni nowych działek projektowanych nie zostały wykazane w ha z dokładnością zapisu do 1 m kw. Ponadto w „opisie nowych granic w protokole granicznym” oraz w wykazie współrzędnych geodeta stwierdził, że współrzędne punktów granicznych działki X obliczono na podstawie danych z ewidencji gruntów, a tymczasem w dokumentacji nie ma obliczeń potwierdzających ten fakt, a szereg wątpliwości wskazuje, że wykonawca prac geodezyjnych, naruszając § 6 ust. 1 rozporządzenia z 17 lutego 1998 r. w sprawie *trybu dokonywania podziałów nieruchomości* (...), „ustalił granice działki w ramach bieżącego postępowania, a nie dokonał czynności przyjęcia granic według istniejącego stanu prawnego, a jeżeli stanu takiego nie można było stwierdzić – według stanu uwidocznionego w katastrze nieruchomości”.

Poproszony o wyjaśnienia starosta stwierdził, że sam fakt spisania przez geodetę uprawnionego protokołu granicznego w 2003 r. i zastabilizowania znaków granicznych dzielonej nieruchomości X na terenie nieruchomości należącej do K należy uznać za obciążający

i świadczący o niestarannym wykonywaniu swoich zadań oraz łamaniu zasad współczesnej wiedzy technicznej i nie stosowaniu obowiązujących przepisów prawa. WINGiK zainicjował w tej sprawie postępowanie w 2007 r., a GGK wydał ostateczną decyzję w 2010 r. Mimo wniosku geodety GGK nie przeprowadził dowodu z opinii biegłego, wskazując, że w aktach znajdują się opinie techniczne w zakresie wykonanych przez geodetę prac geodezyjnych.

## • Geodeta zaprotestował

W skardze do WSA geodeta podniósł, że stwierdzenie poprawności wykonanego przez niego operatu podziałowego nastąpiło protokołem kontroli ze stycznia 2003 r., a GGK (wbrew treści tego protokołu – będącego urzędowym dokumentem) zaskarżoną decyzję oparł na nieudowodnionych twierdzeniach zawartych we wniosku WINGiK-a. Wskazał, że w aktach sprawy nie ma dokumentów urzędowych, zeznań świadków, opinii biegłych czy protokołu oględzin, które uzasadniałyby podważenie kluczowego dowodu, jakim jest ww. protokół kontroli inspektorów PODGiK ze stycznia 2003 r. Zaznaczył, że stwierdzone usterki w operacie podziałowym zostały przez niego usunięte, w konsekwencji operat ten – uznany za wolny od jakichkolwiek usterek, wad i nieprawidłowości – włączono do zasobu i zarejestrowano pod nr (...). Geodeta wskazał, że operat ten nie został dotychczas wyłączony z zasobu i nie został sporządzony wobec niego protokół dokumentujący stwierdzenie w nim wad i nieprawidłowości.

Ponadto – zupełnie przytomnie – geodeta podniósł, że znajdujące się w aktach negatywne opinie techniczne sporządzone przez podległe WINGiK-owi Wojewódzkie Biuro Geodezji oraz starostę nie zostały personalnie podpisane, a także zarzucił, że w przepisach prawa nie znajduje trybu, w jakim opracowania te zostały sporządzone. Podniósł argument, że ani WBG, ani starosta nie są podmiotami określonymi w art. 44 ust. 1 *Pgik* mogącymi posiadać uprawnienia w zakresie geodezji i kartografii, a zatem opinie sporządzone przez te jednostki nie stanowią dokumentów urzędowych ani opinii biegłych.

Natomiast domniemanie prawne związane z treścią protokołu kontroli ze stycznia 2003 r. w ramach art. 76 § 1 kpa ma ten skutek, iż stwierdzenia w nim zawarte nie wymagają udowodnienia. Skoro więc nie obalono treści tego protokołu w trybie określonym w rozporządzeniu RM z 28 sierpnia 2001 r. w sprawie *kontroli urzędów, instytucji publicznych i przed-*

*siębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii*, należało uznać, iż GGK nie udowodnił, że włączona do zasobu geodezyjnego dokumentacja została wykonana wadliwie.

Geodeta zauważył także, że GGK błędnie założył, iż w procedurze przyjęcia granic nieruchomości podlegającej podziałowi mają zastosowanie przepisy kpa, a w szczególności, że geodeta, określając strony prowadzonego przez siebie postępowania, miał obowiązek badania interesu prawnego osób trzecich. Ponadto GGK nie wskazał konkretnego przepisu prawa, który zobowiązuje geodetę do zawiadamiania właścicieli nieruchomości położonych w dalszym sąsiedztwie w stosunku do nieruchomości dzielonej. Podniesiono, że w spornym postępowaniu podziałowym prawidłowo zawiadomiono wszystkich właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z nieruchomością dzieloną, a przy tym zamieszczenie w zawiadomieniu podstawy prawnej wykonywanych czynności w świetle art. 32 *Pgik* nie jest obligatoryjnym elementem tego zawiadomienia.

GGK uznał natomiast za spór graniczny niezadowolone wyłącznie K. Geodeta podniósł przy tym, że żadna ze stron podziału nie kwestionowała czynności na gruncie, nie zachodziła przy tym potrzeba dokonania rozgraniczenia, gdyż istniały wystarczające dane źródłowe pozwalające na przyjęcie istniejącej granicy według stanu prawnego. Linia graniczna z jednej strony oparta została na istniejącym od 1965 r. do dzisiaj budynku, a z drugiej – na określonym w późniejszym okresie w innym postępowaniu punkcie granicznym, którego poprawności położenia nikt nie kwestionował. Linia ta jest spójna z danymi ujawnionymi w ewidencji gruntów z 1965 r., tj. z danymi źródłowymi będącymi podstawą określenia zasięgu własności dla potrzeb uwłaszczeń.

Linia graniczna określona przez geodetę nie naruszała według niego zasięgu własności nieruchomości sąsiednich, a w szczególności nieruchomości K, gdyż z mapy ewidencyjnej w sposób oczywisty wynikało, że dzieloną nieruchomością X i nieruchomością należącą do K rozdziela działka nr (...). Zatem przedmiotem ewentualnego rozgraniczenia, z wniosku właściciela dzielonej nieruchomości, nie mogła być granica określająca nieruchomości osoby skarżącej (czyli K), a w konsekwencji K nie byłby stroną takiego postępowania rozgraniczeniowego.

Geodeta wyjaśnił też, że na „mapie z projektowanym podziałem”, szkicu polowym, a także w rozliczeniu powierzchniowo wydzielonych działek



powierzchnie działek określone zostały z dokładnością do 1 m kw. i do 1 ara, podczas gdy w „Wykazie zmian gruntowych” wyłącznie z dokładnością do 1 ara. Według geodety był to jednak wymóg systemowy, co potwierdza kilkanaście innych jego opracowań geodezyjnych. Do zasobu przyjęto także setki opracowań wykonanych według tych zasad przez innych geodetów.

## • Co na to WSA?

Decyzję GGK uchylono. Według WSA **przyjęcie opracowania do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego po uprzednim poddaniu go kontroli przez osoby uprawnione i sporządzeniu na tę okoliczność stosownego protokołu** na podstawie § 11 rozporządzenia z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych (...) **oznacza, iż jakkolwiek możliwa jest ponowna ocena tego opracowania geodezyjnego na potrzeby postępowania dyscyplinarnego, to jednak w uzasadnieniu decyzji wydanej w ramach takiego postępowania GGK zobowiązany jest wykazać, iż uprzednia kontrola i sporządzony protokół nie są prawidłowe.** Protokół kontroli oraz następcze przyjęcie dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowią bowiem urzędowy dowód stwierdzonych w tych dokumentach okoliczności – w rozumieniu art. 76 § 1 kpa – dlatego ich podważenie wymaga przeprowadzenia przeciwdowodu. Sąd uznał, że przyjęcie do zasobu oznacza, iż dokumentacja ta odpowiada wymogom określonym w § 9 ust. 1 rozporządzenia MRRiB z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz, w tym przestrzegania zasad wykonywania prac, osiągnięcia wymaganych dokładności oraz zgodności opracowania ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji. GGK wskazał wprawdzie na istniejące w aktach opinie, ale nie podał, jaki jest ich charakter, a w szczególności czy mogą (i z czego to wynika) stanowić przeciwdowód – w rozumieniu art. 76 § 3 kpa – podważający protokół kontroli, w którym nie zarzucano takich wadliwości, jakie wskazano w tych opiniach, i czy mogą podważać również domniemania wynikające z § 9 ust. 1 powołanego rozporządzenia z 16 lipca 2001 r. związane z przyjęciem opracowania geodety do zasobu.

W konsekwencji, uchylając decyzję GGK, uznano, że nałożenie sankcji

dyscyplinarnej w związku ze sporządzonym przez geodetę opracowaniem, które zostało skontrolowane i przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jest możliwe tylko po wcześniejszym jednoznacznym podważeniu przeprowadzonej uprzednio kontroli w sposób i na zasadach dowodowych adekwatnych do urzędowego charakteru tej kontroli i związanych

mi z zasobu i kwestii znaczenia kontroli opracowań przyjmowanych do zasobu. W sprawie zarówno operat podziałowy działki X, jak i operat podziałowy działki Y z 1986 r. przyjęto do zasobu, a zatem w świetle stanowiska WSA obydwa korzystają z domniemania prawidłowości.

W tej sytuacji kwestionowanie jednego z tych operatów z powołaniem się na drugi winno skutkować merytoryczną oceną

**Protokół kontroli oraz następcze przyjęcie dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu stanowią urzędowy dowód stwierdzonych w tych dokumentach okoliczności – w rozumieniu kpa – dlatego ich podważenie wymaga przeprowadzenia przeciwdowodu.**

z nią domniemania co do prawidłowości sporządzonego opracowania. Zdaniem WSA GGK winien był we własnym zakresie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, a nie opierać się na opiniach podmiotów trzecich, jak WBG. WSA wskazała też, że nie może być tak, że na potrzeby postępowania dyscyplinarnego sporne opracowanie podziałowe uznano za nieprawidłowe, a jednocześnie opracowanie to nadal pozostaje w zasobie ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi przy wykonywaniu kolejnych prac geodezyjnych i kartograficznych dotyczących terenu objętego tym opracowaniem (por. wyrok WSA z 25 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1755/2010, Lex-Polonica nr 2511699).

W tej sprawie zaistniał ciekawy, jak się wydaje, problem. Mianowicie, geodeta przyjął do podziału granicę według miarodajnych jego zdaniem, a pochodzących z uwłaszczenia danych ewidencyjnych, choć zauważył, że dokonany uprzednio podział działki Y wykroczył poza te oczywiste dane ewidencyjne. Na swoją obronę geodeta powołał postanowienie SN w sprawie III CZP 51/2009 o zasadzie traktowania granic nieruchomości będących podstawą uwłaszczeń jako określonych według stanu prawnego i przyjął, że stan użytkowania przez K ujawniony w trakcie postępowania podziałowego w 1986 r. nie mógł zmienić dotychczasowej granicy „prawnej”. Zresztą w „opiniu technicznej” (WBG lub starosty) przyznano wprost, że operat podziałowy działki Y z 1986 r. wykonano całkowicie błędnie. Problem sprowadza się do związania otrzymanymi materiała-

każdego z nich, a nie tylko tego ostatniego. Niestety, uzasadnienie WSA nie zawiera załącznika mapowego. Jakoś trudno wyobrazić sobie „w naturze” opisany w sprawie stan faktyczny. Jeszcze trudniej jest wyobrazić sobie, że GGK zarzuci geodecie uprawnionemu, że w trakcie sporządzania mapy z projektem podziału nie zastosował przepisów *Pgik* dotyczących rozgraniczenia nieruchomości. A jeszcze trudniej – że miało chodzić o rozgraniczenie nieruchomości z nieruchomością niesąsiadującą z tą dzieloną...

Spory graniczne nie wstrzymują podziałów, ale ewidentnie zdiagnozowany spór graniczny „strony” winny brać pod uwagę i rozważyć uprzednie rozgraniczenie nieruchomości. Problem w tym, że strony przyjęcia granic (czyli sąsiedzi) nie są stronami postępowania podziałowego. Niewątpliwie jednak to nie geodeta decyduje o zainicjowaniu postępowania rozgraniczeniowego. Wniosek o rozgraniczenie może zgłosić tylko właściciel, geodeta nie ma w tym zakresie legitymacji.

Za miesiąc więcej o odpowiedzialności dyscyplinarnej geodetów uprawnionych. Omówione zostaną kolejne sprawy, które trafiły do sądu administracyjnego. Dotyczyć będą one: zarzutów zewnętrznych (złożonych przez osoby fizyczne), terminowości prac, a także biegłych sądowych.

**Magdalena Durzyńska**  
sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (IV Wydz.),  
doktor nauk prawnych,  
pracowała w Departamencie Katastru GUGiK