

Czy mierniczy górniczy podzieli nieruchomości?

Czy jako mierniczy górniczy posiadający uprawnienia nadane przez prezesa Wyższego Urzędu Górniczego mogą wykonywać prace geodezyjne i kartograficzne (np. podziały nieruchomości, mapy do celów projektowych, mapy do celów prawnych)? Zwracam uwagę, iż geodeci (posiadający uprawnienia z zakresu 1 – pomiary sytuacyjno-wysokościowe) zostali dopuszczeni – w myśl zapisów ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* – do wykonywania zadań mierniczego górniczego w odkrywkowych zakładach górniczych mimo zupełnie innych wymogów formalno-prawnych, zakresu wiedzy i tym samym kompetencji. Zapis ten budzi pewnego rodzaju wątpliwości co do zgodności z konstytucją, o czym świadczy opinia Biura Analiz Sejmowych. Jednak uchwalone w roku 2011 *Prawo geologiczne i górnicze* jest aktem obowiązującym. Uzasadniona wydaje się więc pewnego rodzaju rekompensata dla mierniczych górniczych w postaci możliwości wykonywania prac geodezyjno-kartograficznych z zakresu 1 i 2 i tym samym uznanie ich uprawnień za wystarczające. Czy można zatem przyjąć, iż w świetle art. 11 *Pgik* jako mierniczy górniczy mam prawo wykonywania ww. prac?

Czytelnik

Grzegorz Ninard

Na pytanie Czytelnika można odpowiedzieć krótko i długo. Odpowiedź krótka jest prosta: jako mierniczy górniczy nie ma on prawa wykonywania prac geodezyjno-kartograficznych objętych uprawnieniami zawodowymi z zakresu 1 i 2. Żaden przepis – ani ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, ani ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* – nie wskazuje, że prace geodezyjne objęte obowiązkiem posiadania uprawnień z zakresu 1 i 2 mogą być przez niego wykonywane.

Odpowiedź długa tak prosta już nie jest. Na wstępie należy zaznaczyć, że problem indywidualnych uprawnień do wykonywania określonych prac geodezyjnych lub kartograficznych nie wiąże się bezpośrednio z art. 11 *Pgik*. Przepis ten definiuje pojęcie „wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych” jako podmiotu organizującego i przeprowadzającego określone prace, ale nie jako osoby bezpośrednio je wykonującej. Pojęciu „wykonawcy” art. 11 *Pgik* nadaje zatem odmienne znaczenie, niż wynikałoby to z języka potocznego.

Postawione przez Czytelnika pytanie dotyczy zagadnienia związanego z posiadaniem osobistych uprawnień do wykonywania prac geodezyjnych

lub kartograficznych, czyli z instytucją uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. Rozróżnienie to znalazło w *Pgik* także swoje odbicie terminologiczne. Ustawa posługuje się bowiem równoległe pojęciami „wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych” oraz „osoby wykonującej prace geodezyjne i kartograficzne”.

• Do czego potrzebne są uprawnienia?

Zgodnie z art. 1 pkt 3 i 10 *Pgik* reguluje m.in. sprawy wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. Kwestia uprawnień zawodowych uregulowana została w art. 42-45h *Pgik*. W art. 42 ust. 1 *Pgik* sformułowana została kardynalna zasada prawa geodezyjnego, zgodnie z którą do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii niezbędne jest posiadanie uprawnień zawodowych. Dalej w ust. 2 wskazano, że przez wykonywanie samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii rozumie się:

1) kierowanie pracami geodezyjnymi i kartograficznymi, podlegającymi 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 mogłyby nastąpić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego.

Jak wskazuje się w doktrynie, „inne prace lub czynności czy funkcje mogą być podejmowane bez »uprawnienia zawodowego«, a więc w ramach wykonywania zawodu geodety lub kartografa. (...) Powstaje jednak pytanie, czy uprawnienie zawodowe jest potrzebne do wykonywania zawodu geodety lub kartografa. Na tak postawione pytanie ustawa nie daje odpowiedzi. W tej sytuacji należy przyjąć, iż uprawnienia zawodowe, o których mowa w art. 42 *Pgik*, nie są potrzebne do wykonywania zawodu geodety lub kartografa. Za takim stanowiskiem przemawia też przepis, według którego niektóre osoby ubiegające się o nadanie uprawnienia zawodowego powinny mieć określoną w latach praktykę zawodową (sic!)” [J. Lang: komentarz do art. 42 ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, za: Lex Omega].

Z powyższym stanowiskiem należy się w pełni zgodzić. Konstytucja gwarantuje każdemu wolność wyboru zawodu i wykonywanej pracy, jak również podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (art. 65, 20). Jak stanowi art. 31 ust. 3 konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

• Trybunał Konstytucyjny o wolności wykonywania zawodu

Ograniczenia w zakresie swobody wykonywania określonego zawodu mogą przyjąć także postać szczególnych wymogów dotyczących posiadania uprawnień zawodowych. „Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że wolność wykonywania zawodu stanowi jedno z praw jednostki, gwarantowanych postanowieniami rozdziału II Konstytucji” [por. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie K. 33/98, OTK Z.U. 1999, nr 4, poz. 71]. „Jest jednak rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i może być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Oczywiście jest też, że takie regulacje mogą wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia »wolności wykonywania zawodu«” [wyrok TK z 19 października 1999 r. w sprawie SK 4/99, OTK Z.U. 1999, nr 6, poz. 119; wyrok TK z 2 grudnia 2002 r. w sprawie SK 20/01, OTK Z.U. 2002, nr 7A, poz. 89].

„Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że wolność wyboru i wykonywania zawodu nie ma w polskim porządku prawnym charakteru absolutnego. Już w art. 65 ust. 1 konstytucji jest mowa o wyjątkach, które winny być unormowane w akcie rangi ustawy. Wymagania, jakie muszą zostać spełnione dla wprowadzenia ograniczeń, zostały określone w art. 31 ust. 3 konstytucji” [por. wyrok TK z 19 marca 2001 r. w sprawie K. 32/00, OTK Z.U. 2001, nr 3, poz. 50; wyrok TK z 2 grudnia 2002 r. w sprawie SK 20/01, OTK Z.U. 2002, nr 7A, poz. 89 – M. Szydło: „Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze (druk sejmowy nr 152)].

• Zakresy uprawnień

Wprowadzenie ustawą obowiązku posiadania określonych uprawnień (czy chociażby określonych kwalifikacji) stanowi swoistego rodzaju wyjątek od zasady swobody wykonywania zawodu. Tym samym takie przepisy nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Jeśli zatem Prawo geodezyjne i kartograficzne określa, że dla wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii niezbędne jest posiadanie uprawnień zawodowych i jednocześnie definiuje te funkcje, to każdy inny aspekt wyko-

nywania czynności geodezyjnych i kartograficznych niewchodzący w zakres pojęcia samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii obowiązkiem posiadania uprawnień zawodowych objęty już nie jest.

Dla rozstrzygnięcia przedstawionego w pytaniu Czytelnika zagadnienia prawnego w pierwszej kolejności potrzebne jest zatem ustalenie zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych, których dotyczy pytanie. Niestety, nie jest ono w tym zakresie jednoznacznie sformułowane. Dotyczy bowiem „wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych (np. podziałów nieruchomości, map do celów projektowych, map do celów prawnych)”. Przy takim ujęciu zagadnienia należałoby stwierdzić, że w zależności od kwalifikacji pracy geodezyjnej w świetle art. 42 *Pgik* mogłyby one być lub nie objęte obowiązkiem posiadania przez osobę je wykonującą odpowiednich kwalifikacji zawodowych z zakresu geodezji i kartografii. Jednakże końcówka wypowiedzi Czytelnika sugeruje, że prace będące przedmiotem pytania są tymi, które mogą być wykonywane w ramach uprawnień z zakresu 1 i 2 art. 43 *Pgik*. Przyjęcie takiego założenia pozwala znacząco zawęzić pole rozważań.

Zgodnie z art. 43 pkt 1 i 2 *Pgik* uprawnienia zawodowe nadaje się w następujących zakresach:

- 1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne;
- 2) rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych.

• Wymagania

Jak wynika z dalszych postanowień *Pgik*, uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii w tych zakresach mogą uzyskać osoby, które:

- posiadają pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie były karane za przestępstwo przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, za przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, za przestępstwo przeciwko mieniu, za przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu, za przestępstwo

przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe;

- posiadają wyższe lub średnie wykształcenie geodezyjne;
- posiadają rok praktyki zawodowej w przypadku ukończenia studiów wyższych drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich, 2 lata praktyki zawodowej w przypadku ukończenia studiów wyższych pierwszego stopnia albo 6 lat praktyki zawodowej w przypadku posiadania średniego wykształcenia geodezyjnego;
- wykażą się znajomością przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii.

• Procedura

Główny Geodeta Kraju nadaje uprawnienia zawodowe na wniosek osoby zainteresowanej. Do wniosku o nadanie uprawnień zawodowych dołącza się dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań, o których mowa w art. 44, oraz potwierdzenie wniesienia opłaty za przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego (art. 45 ust. 1-3).

Stwierdzenie spełnienia przez osobę zainteresowaną wymagań określonych w art. 44 następuje w drodze postępowania kwalifikacyjnego (art. 45a ust. 1). Postępowanie prowadzi komisja kwalifikacyjna do spraw uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii (art. 45b ust. 1). Po pozytywnym zakończeniu postępowania Główny Geodeta Kraju wydaje osobie zainteresowanej świadectwo stwierdzające nadanie uprawnień zawodowych i wpisuje ją do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe. Prawo do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii nabywa się z dniem wpisu do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe (art. 45g ust. 1).

REKLAMA



**WYŻSZA SZKOŁA
INŻYNIERYJNO-EKONOMICZNA**
z siedzibą w Rzeszowie

**zaprasza na STUDIA PODYPLOMOWE
w roku akademickim 2015/2016**

- GEODEZYJNE POMIARY PODSTAWOWE* (NOWOŚĆ)
- REDAKCJA MAP* (NOWOŚĆ)
- FOTOGRAMETRIA I TELEDETEKCJA* (NOWOŚĆ)
- SZACOWANIE NIERUCHOMOŚCI

Zainwestuj WSI-Ebie

www.wsie.edu.pl

* uprawnienia geodezyjne bez egzaminu

• Uprawnienia w Pgg

Podobne przepisy zamieszczone zostały w ustawie z 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (DzU z 2015 r. poz. 196), w której to kwalifikacjom zawodowym w dziedzinie geologii i górnictwa poświęcono cztery rozdziały (art. 50-76). Przepisy te stanowią m.in., że osoby wykonujące czynności mierniczego górniczego: w zakładach górniczych oraz zakładach prowadzących działalność określoną w art. 2 ust. 1, w zakładach górniczych innych niż podziemne zakłady górnicze – są obowiązane posiadać kwalifikacje określone ustawą (art. 53 ust. 1 pkt 5). Wykonywanie czynności, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5, wymaga posiadania kwalifikacji ogólnych i zawodowych. Kwalifikacjami ogólnymi w przypadku tych czynności są znajomość zagadnień niezbędnych do wykonywania czynności mierniczego górniczego, czynności w wyższym dozorze ruchu zakładu górniczego oraz czynności w kierownictwie ruchu odkrywkowego zakładu górniczego wydobywającego bez użycia środków strzałowych kopaliny inne niż węgiel brunatny. Kwalifikacjami zawodowymi są:

- tytuły zawodowe lub dyplomy potwierdzające kwalifikacje zawodowe w zawodach wymienionych w przepisach wydanych na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2, ukończenie określonych w tych przepisach studiów wyższych lub określonych w tych przepisach studiów podyplomowych;

- w przypadkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 – posiadanie odpowiednich kwalifikacji w zawodzie lub odpowiednich uprawnień zawodowych;

- odbycie, również przed uzyskaniem kwalifikacji zawodowych, praktyki mierniczej – określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 czasem jej trwania oraz rodzajem wykonywanych czynności (art. 54 ust. 1, ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 lit. c).

Praktyką mierniczą jest okres pracy w zakresie miernictwa górniczego w zakładzie górnim lub podmiocie wykonującym w zakresie swojej działalności zawodowej powierzone mu czynności w ruchu zakładu górniczego (art. 55 ust. 3). Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania czynności mierniczego górniczego – w zakładach górniczych oraz zakładach prowadzących działalność określoną w art. 2 ust. 1 albo w zakładach górniczych innych niż podziemne zakłady górnicze – następuje w drodze świadectwa wydanego przez prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (art. 58 ust. 2 pkt 2). Stwierdzenie kwalifika-

cji do wykonywania czynności mierniczego górniczego lub geologa górniczego stanowi równocześnie stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania czynności w kierownictwie ruchu oraz w wyższym dozorze ruchu w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających bez użycia środków strzałowych kopaliny inne niż węgiel brunatny, a także w wyższym dozorze ruchu w pozostałych rodzajach zakładów górniczych (art. 59 ust. 3). Stwierdzenie kwalifikacji, o których mowa w art. 58, następuje na wniosek osoby ubiegającej się o stwierdzenie kwalifikacji po przeprowadzeniu egzaminu (art. 61 ust. 1).

• Wiedza i umiejętności to jedno, a kwestie formalnoprawne – drugie

Obydwie grupy przepisów mają ten sam charakter prawny. Formułują one specjalne wymagania, jakie dotyczą możliwości wykonywania określonych zawodów lub czynności zawodowych. Stanowią ustawowe ograniczenie wolności wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej. Wprowadzają administracyjną weryfikację możliwości wykonywania określonego zawodu lub czynności zawodowych. I ta ostatnia okoliczność ma tu kapitalne znaczenie. Bo nie chodzi tu tylko o merytoryczną weryfikację wiedzy i umiejętności potrzebnych lub przydatnych do wykonywania określonego zawodu lub czynności zawodowych, ale także o formalnoprawne potwierdzenie takiej możliwości. Znaczenie ma więc uzyskanie potwierdzenia w formalnym postępowaniu możliwości wykonywania określonego zawodu lub konkretnych czynności zawodowych.

Z powyższych względów każda taka weryfikacja, a w zasadzie jej wynik, nie dotyczy posiadania konkretnych umiejętności lub wiedzy tylko możliwości wykonywania danego zawodu lub określonych czynności zawodowych. Innymi słowy, uzyskanie uprawnień zawodowych w danej dziedzinie, jeśli nawet dla ich zyskania wymagane jest posiadanie wiedzy i umiejętności wymaganych także w innej dziedzinie, nie powoduje automatycznego potwierdzenia tych umiejętności jako nabycia uprawnień zawodowych w tej drugiej dziedzinie. Mimo tożsamości zakresu wiedzy i umiejętności dla tej innej dziedziny trzeba uzyskać w odrębnym postępowaniu odrębne uprawnienia. Chyba że na mocy przepisów rangi ustawowej formalnie zrównuje się poszczególne uprawnienia, wskazując, że posiadacze określonych uprawnień mogą wykonywać prace lub czynności z zakresu innych uprawnień.

I właśnie takim przypadkiem jest przywołany w pytaniu Czytelnika (choć nie *expressis verbis*) art. 116 ust. 3 pkt 1 *Prawa geologicznego i górniczego*. Zgodnie z nim przedsiębiorca, z wyjątkiem prowadzącego działalność na podstawie koncesji udzielonej przez starostę, jest obowiązany posiadać dokumentację mierniczo-geologiczną oraz aktualizować i uzupełniać ją w trakcie postępu robót. W skład dokumentacji mierniczo-geologicznej wchodzi: dokumenty pomiarowe, obliczeniowe i kartograficzne przedstawiające aktualną sytuację geologiczną oraz górnictwem zakładu górniczego, a także stan powierzchni w granicach terenu górniczego (ust. 1). Nie jest wymagane posiadanie dokumentów pomiarowych i obliczeniowych będących podstawą sporządzania i uzupełniania map pozyskiwanych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (ust. 2). Dokumentację mierniczo-geologiczną sporządza mierniczy górnicy, a w przypadku wydobywania kopaliny metodą odkrywkową – także osoba posiadająca kwalifikacje zawodowe w zakresie geodezyjnych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych (ust. 3 pkt 1).

Cytowany przepis dopuszcza do wykonywania części prac objętych obowiązkiem uzyskania kwalifikacji mierniczego górniczego także osobę posiadającą odmienne kwalifikacje, czyli geodetę uprawnionego posiadającego uprawnienia z zakresu 1. Przepis ten ma charakter wyjątku od zasady monopolu zawodowego. Ma on znaczenie jednostkowe, czyli pozwala na odstępstwo od zasady powierzenia określonego rodzaju prac tylko osobom posiadającym określone uprawnienia wyłącznie w określonym w tym przepisie przypadku.

Zatem na jego podstawie nie można w żaden sposób tworzyć nieistniejących przepisów pokrewnych czy formułować jakiejś nieistniejącej zasady ogólnej, opartej na zasadzie sprawiedliwości społecznej (patrz art. 2 konstytucji). Dopuszczenie bowiem osób z kwalifikacjami z jednej dziedziny do wykonywania czynności z innej dziedziny, również objętej obowiązkiem uzyskania kwalifikacji, jest dobrowolnym wyborem ustawodawcy.

Wątpliwości co do konstytucyjności zapisu art. 116 *Prawa geologicznego i górniczego* zawarte w opinii Biura Analiz Sejmowych (z 13 lipca 2012 r.) niczego tu nie zmieniają.

Grzegorz Ninard

radca prawny, zastępca dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu