

Złożona dyscyplina

Po pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów dotyczących odpowiedzialności zawodowej geodetów i kartografów postanowiliśmy sprawdzić, jak funkcjonują one w praktyce. Wyniki są zastanawiające.

Jerzy Królikowski

Przypomnijmy, że do końca 2014 roku karę na geodetę uprawnionego mógł nałożyć główny geodeta kraju na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Jeśli wykonawca nie zgadzał się z decyzją GGK, mógł się odwołać do sądu administracyjnego. Przepisom tym zarzucano niekonstytucyjność. Jak bowiem argumentowano, ograniczały one prawo geodety do obrony, nie przewidywały ponadto przedawnienia i zatarcia skazania, co sprawiało, że błędy wykonawcy stawały się niekiedy skazą na całe życie (GEODETA 12/2013 i 1/2014).

Zgodnie z przepisami *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* obowiązującymi od 1 stycznia 2015 roku postępowania dyscyplinarne na wniosek WINGiK-a lub GGK wszczynają powoływani przez wojewodę rzecznik dyscyplinarny. Pierwszą instancją stanowi wojewódzka komisja dyscyplinarna (WKD) powoływana na 4-letnią kadencję przez wojewodę. Może ona nałożyć kary: upomnienia, nagany, zawieszenia uprawnień na okres od 6 do 12 miesięcy (w przypadku „rażącego naruszenia przepisów”) lub odebrania uprawnień (w przypadku stworzenia „zagrożenia życia, zdrowia lub mienia o dużej wartości”). Jeśli obwiniony lub rzecznik dyscyplinarny nie zgodzi się z decyzją WKD, może odwołać się do działającej przy GGK Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej (OKD). Od decyzji OKD stronom przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego. Postępowanie nie może być wszczęte, jeśli od popełnienia czynu minęły ponad 3 lata. Z kolei kara musi być nałożona najpóźniej 5 lat od tego czynu.

Na etapie konsultacji nowych przepisów większość organizacji zawodowych geodetów i kartografów była zgodna, że zmiany idą w dobrym kierunku. Obawy budziły jednak pewne ogólne sformułowania. Jak np. zdefiniować „ra-

żące naruszenie przepisów” lub „mienie o dużej wartości”? A przecież od odpowiedzi na te pytania zależy wymiar kary. Krytykowano również to, że geodeci wciąż będą odpowiadali przed urzędnikami, a powinni przed samorządem zawodowym.

Czy zarzuty te okazały się słuszne? – Brak jest obecnie sygnałów od wojewodów świadczących o problemach z realizacją postępowań dyscyplinarnych. Sytuacja ta ma zapewne związek z nielicznymi przypadkami spraw prowadzonych przez WKD. Niewątpliwie fakt, że postępowania toczą się w województwach i wszędzie strony mają ułatwiony dostęp zarówno do rzecznika dyscyplinarnego, jak i samej komisji, ułatwia rozpatrywanie skarg. Pozwala to na pozytywną ocenę wprowadzonych zmian – komentuje nowe zasady odpowiedzialności rzecznik prasowy GUGiK Jakub Giza.

Postanowiliśmy bliżej przyjrzeć się funkcjonowaniu znowelizowanych przepisów. W tym celu zebraliśmy dane o działalności OKD oraz wszystkich 15 WKD (nie ma ich 16, bo opolska i śląska działają razem), a także porównaliśmy je z danymi o postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych przez GGK na starych zasadach w latach 2012-14.

Pierwszy wniosek, jaki nasuwa się z analizy otrzymanych informacji (patrz tabela na s. obok), to niewielka liczba wszczętych postępowań. Na 15 komisji wojewódzkich aż 9 nie miało w zeszłym roku do rozpatrzenia żadnej sprawy. Co więcej, w skali całego kraju są to znacznie niższe liczby niż w poprzednich latach, np. w 2012 r. wszczęto ponad dwa razy więcej postępowań. Czy to efekt obowiązywania nowych przepisów? A może geodeci zaczęli po prostu lepiej wykonywać swoją pracę? Wskazywałaby na to tendencja spadkowa obserwowana przynajmniej od 2012 r.

– W przypadku naszego województwa liczba prowadzonych postępowań wyjaśniających dotyczących skarg na geodetów

utrzymuje się od kilku lat na podobnym poziomie, ok. 100 rocznie – mówi Mirosław Puzia, śląski WINGiK. – Moim zdaniem na niższą liczbę postępowań wszczętych przez WKD wpływa kilka czynników. Po pierwsze, nowe przepisy oraz problem z ich interpretacją i stosowaniem, szczególnie w zakresie *kodeksu postępowania karnego*. Po drugie, wydłużenie procedury. Teraz de facto mamy trzy odrębne postępowania: wyjaśniające prowadzone przez WINGiK-a, potem przed rzecznikiem dyscyplinarnym, a dopiero na końcu przed komisją dyscyplinarną. Wcześniej były tylko dwa: prowadzone przez WINGiK-a, a potem przez GGK. Po trzecie, wprowadzenie przedawnienia. Poprzednio część postępowań dotyczyła prac geodezyjnych wykonanych kilka, a nawet kilkanaście lat wcześniej – wyjaśnia WINGiK.

W województwie wielkopolskim widać spadek liczby zasadnych skarg na wykonawców – zauważa WINGiK Lidia Danielska. W jej ocenie jest to wynikiem większej świadomości geodetów co do potrzeby ciągłego doskonalenia nabytej wiedzy – Obserwujemy większy udział wykonawców we wszelkiego rodzaju szkoleniach, podczas gdy do niedawna ich uczestnikami byli prawie wyłącznie pracownicy administracji publicznej różnych szczebli – mówi. Nie bez znaczenia jest także to, że w woj. wielkopolskim geodeci powiatowi regularnie organizują spotkania z lokalnymi wykonawcami, w szczególności gdy wchodzi w życie nowe przepisy. – Geodeci bardzo cenią sobie te spotkania, jest to bowiem dla nich okazja do wymiany poglądów w zakresie interpretowania prawa. Dzięki nim obie strony rozumieją swoje role w koniecznym współdziałaniu. Konstrukttywne dyskusje zawsze łączą, a nie dzielą – podsumowuje Lidia Danielska. Przypuszcza ponadto, że mniejsza liczba skarg na geodetów może być związana z upowszechnianiem przez inspekcję swoich stanowisk interpretacyjnych w związku z prowadzonymi sprawami, w tym także tych będących wynikiem rozpatrze-

nych skarg – zarówno na organy administracji geodezyjnej, jak i na wykonawców.

Przy analizie tabeli uwagę zwraca także brak korelacji między liczbą postępowań i liczbą mieszkańców województw (z którą wiąże się przecież w pewien sposób liczba geodetów i wykonywanych przez nich prac). W najludniejszym mazowieckim nie wszczęto żadnej sprawy, a w kujawsko-pomorskim (gdzie mieszka ponad 2 razy mniej ludzi) – aż trzy. Co to oznacza? Albo geodeci w niektórych regionach bardziej przykładają się do pracy, albo urzędujące tam komisje oraz rzecznicy są bardziej surowi.

Wyraźnie widać ponadto, że jeśli jakaś sprawa trafi już do WKD, to z dużym prawdopodobieństwem skończy się nałożeniem kary. Bazując na danych z 2015 r., można nawet mówić o pewności. Fakt ten da się wytłumaczyć np. bardziej złożoną procedurą, o której wspominał śląski WINGiK.

Nim sprawa trafi do WKD, bada ją bowiem rzecznik dyscyplinarny. A – jak informują nas niektóre urzędy wojewódzkie – na tym etapie kończy się część spraw wnieszonych przez WINGiK-a lub G GK.

Jeśli chodzi o nakładane kary, WKD wydają się łagodniejsze niż wcześniej G GK. Na razie w żadnym przypadku nie odebrano uprawnień (w 2013 r. aż 8!). Generalnie zdecydowana większość spraw wciąż kończy się tylko upomnieniem, rzadziej nagana. Na nowych zasadach tylko jeden geodeta otrzymał dotkliwą karę zawieszenia uprawnień.

Co ciekawe, od żadnej decyzji WKD nie odwołano się do OKD. Pozwala to przypuszczać, że postępowania prowadzone przez ten organ uznawane są za sprawiedliwe, zarówno przez geodetów uprawnionych, jak i rzeczników dyscyplinarnych.

Okomentarz do nowych przepisów poprosiliśmy również Geodezyjną Izbę Gospodarczą oraz Polskie Towarzystwo Geodezyjne. Przedstawiciele obu organizacji przyznali, że nie otrzymali od swoich członków skarg dotyczących pracy rzeczników czy komisji dyscyplinarnych. Prezes GIG nie krył jednak zaskoczenia spadkiem liczby postępowań. – Trudno mi znaleźć racjonalne uzasadnienie dla tych wyników, wydaje mi się jednak, że nie da się tego tłuma-

czyć wyłącznie wejściem w życie nowych przepisów – komentuje Rafał Piętka.

Mimo braku skarg na nowe zasady odpowiedzialności zawodowej PTG podtrzymuje negatywną ocenę tych zmian. Organizacja zauważa, że niemal wszyscy rzecznicy dyscypliny oraz członkowie WKD i OKD reprezentują administrację geodezyjną, w szczególności wojewódzkie inspekcje. Geodeci wykonawcy zasiadają tylko w komisjach, i to w śladowej liczbie. „W praktyce doszło do patologicznej sytuacji, że osoby bezpośrednio odpowiedzialne za prowadzenie zasobu (albo za sprawowanie w tym zakresie nadzoru) uprawnione zostały do wnioskowania, wszczynania bądź prowadzenia postępowań dyscyplinarnych, podczas gdy powinny być z tych postępowań wyłączone. W naszej ocenie osoby te nie zapewniają ani bezstronności, ani obiektywności. Nie dają gwarancji, że nie będą bronić swoich uprzednich stanowisk i wydawanych rozstrzygnięć” – czytamy w stanowisku PTG. Poza tym, zdaniem organizacji, przepisy dotyczące odpowiedzialności zawodowej są skierowane przeciwko wykonawcom. Jako przykład zarząd PTG podaje zapis mówiący, że postępowania inicjowane są przez G GK lub WINGiK-a, a takich uprawnień nie mają już rzecznicy czy WKD. „Dowodzi to, że postępowania te nie służą ochronie i jakości wykonywania zawodu,

ale są narzędziem do wyrażania władzy urzędników nad geodetami” – podkreśla PTG. Organizacja zwraca także uwagę na niejasność i nieprecyzyjność wielu zapisów, np. dotyczących przesłanek będących podstawą do ukarania, ponoszenia kosztów postępowania czy też organizacji wstępnej fazy tej procedury. W podsumowaniu swojego stanowiska Towarzystwo podtrzymuje wcześniejszą opinię, że przepisy *Pgik* dotyczące odpowiedzialności zawodowej geodetów i kartografów są niekonstytucyjne. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej sprawy te powinny być bowiem prowadzone przez samorząd zawodowy. „Powołane obecnie »sztuczne twory« w postaci komisji dyscyplinarnych tego wymogu nie spełniają” – podkreśla PTG.

Jak widać, nowe zasady odpowiedzialności zawodowej budzą sprzeczne emocje i zbierają różne oceny. Faktem jest natomiast, że nie wprowadziły w naszej branży poważniejszych zmian – ani na plus, ani na minus. Widać również, że cały ten mechanizm jeszcze się dociera. Na bardziej rzeczową ocenę działania komisji i rzeczników dyscyplinarnych trzeba więc poczekać jeszcze kilka lat. Dobrą okazją będzie koniec pierwszej kadencji tych organów, który przypada na grudzień 2018 r.

Jerzy Królikowski

Postępowania dyscyplinarne w latach 2012-15

Komisja	Sprawy wszczęte	Sprawy zakończzone	Nałożone kary			
			Upomnienie	Nagana	Zawieszenie uprawnień	Odebranie uprawnień
Postępowania na nowych zasadach (2015)						
Dolnośląska	-	-	-	-	-	-
Kujawsko-Pomorska	3	1	-	-	1	-
Lubelska	-	-	-	-	-	-
Lubuska	-	-	-	-	-	-
łódzka	1	-	-	-	-	-
Małopolska	5	4	4	-	-	-
Mazowiecka	-	-	-	-	-	-
Opolska i Śląska*	4	2	2	-	-	-
Podkarpacka	1	1	1	-	-	-
Podlaska	-	-	-	-	-	-
Pomorska	-	-	-	-	-	-
Świętokrzyska	-	-	-	-	-	-
Warmińsko-Mazurska	-	-	-	-	-	-
Wielkopolska	-	-	-	-	-	-
Zachodniopomorska	2	2	-	2	-	-
Odwoławcza przy G GK	-	-	-	-	-	-
RAZEM	16	10	7	2	1	0
Postępowania na starych zasadach dla całego kraju						
2014	22	17	8	1	-	2**
2013	31	40	15	4	3	8**
2012	37	15	2	4	-	5**

* województwa mają wspólną WKD; ** dotyczy pozbawienia uprawnień; to przypadek spoza katalogu kar opisanych w poprzednich przepisach; geodeta mógł być pozbawiony uprawnień w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwa wskazane w ustawie