

Postępowania dyscyplinarne wobec geodetów uprawnionych, cz. III

Uważaj, gdy dzielisz lub rozgraniczasz

W ramach zainicjowanego w GEODECIE 12/2013 wątku postępowań dyscyplinarnych przedstawiamy kolejne sprawy, które trafiły do sądu administracyjnego. Warto mieć świadomość nie tylko, z jakimi zarzutami można się spotkać, jak takie postępowania wyglądają, ale również po jakim czasie może do nich dojść.

Magdalena Durzyńska

• Przyjęcie granic

Gdy chodzi o procedurę przyjęcia granic do podziału nieruchomości, to, niestety, na podstawie przepisów rozporządzenia z 2004 r. *w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości* (jak i poprzednio obowiązującego), moim zdaniem, nie sposób ustalić, jak te czynności powinny prawidłowo przebiegać (por. M. Durzyńska „Przyjęcie zewnętrznych granic do podziału nieruchomości, czyli co miał na myśli ustawodawca”, GEODETA 10/2011). Dość powiedzieć, że w ostatnio opisywanej sprawie dyscyplinarnej (por. wyrok WSA z 25 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1755/2010, LexPolonica nr 2511699; GEODETA 1/2014) GKG zarzucił geodecie, że podczas podziału nieruchomości nie zastosował przepisów rozporządzenia *ws. rozgraniczania nieruchomości*. W kolejnej sprawie zarzucono natomiast, że geodeta przyjął granice na podstawie danych ewidencyjnych, nie uwzględniając tego, że rok wcześniej sąsiedzi postawili nowe ogrodzenie w innym miejscu.

I tak np. w 2011 r. główny geodeta kraju zawiesił geodecie prawo wykonywania uprawnień zawodowych na 6 miesięcy. Z wnioskiem o zastosowanie sankcji dyscyplinarnych wystąpił WINGiK, osobną skargę do GKG złożyły osoby fizyczne. Geodecie zarzucono, że w 2002 r. (9 lat wcześniej!), sporządzając projekt

podziału działek X i Y, wkopał kamienie graniczne, które określiły inny przebieg granic, niż to wynikało z wieloletniego stanu władania wyznaczonego śladami starego płotu, w miejsce którego w 2001 r. skarżący wzniesli nowe ogrodzenie. WINGiK zarzucił geodecie brak w dokumentacji protokołu z badania księgi wieczystej, prowadzonej zarówno dla nieruchomości dzielonej, jak i działek sąsiednich. Wskazał też, że przyjęcie granic na podstawie danych z 1957 r. zawartych w katastrze nieruchomości było nieprawidłowe, gdyż jego zdaniem geodeta zobowiązany był wziąć pod uwagę ślady graniczne, czyli istniejący płot, jak również stan użytkowania nieruchomości. WINGiK (a potem GKG) zarzucił też, że w dokumentach nie ma informacji o utrwaleniu punktów granicznych znakami granicznymi, jak również, że na granicy wspólnej działek X i Y nie odnaleziono żadnych znaków granicznych.

Ustalono ponadto, że „z protokołu granicznego, spisane go w 2002 r. z czynności ustalenia przebiegu granic działki podlegającej podziałowi oraz ze szkicu granicznego i połowego z ustalenia jej granic wynika, że zostały wznowione i zastabilizowane punkty graniczne oznaczone numerami (...), pomimo że z dokumentów wydanych z zasobu – a które zgodnie z pkt 11.1 protokołu były podstawą wznowienia znaków granicznych (szkice z regulacji gruntów) – nie wynika, że punkty te były wcześniej ustalone, co jest niezgodne z postanowie-

niami § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dokonywania podziałów oraz § 3 rozporządzenia *w sprawie rozgraniczania nieruchomości*”. Uznano, że punkty te wyznaczają w sposób dowolny nowe granice wydzielanych w wyniku podziału działek, nie mogły być zatem przyjęte jako granice nieruchomości spełniające warunek określony w § 6 ust. 1 obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lutego 1998 r. *w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości...*

Geodecie zarzucono też, że w zawiadomieniach o przyjęciu granic jest „szereg nieprawidłowości”, tj. „w podstawie prawnej tego zawiadomienia nie powołano żadnych przepisów prawnych dotyczących czynności, której zawiadomienie dotyczy”. Uznano, że „brak powołania na przepisy o podziałach nieruchomości może sugerować, że zawiadomienie dotyczy czynności rozgraniczenia lub czynności wznowienia przesuniętych, uszkodzonych lub zniszczonych znaków granicznych lub wyznaczania punktów granicznych, jeżeli istnieją dokumenty pozwalające na określenie ich pierwotnego położenia i są ujawnione w ewidencji gruntów i budynków”.

Ostatecznie zarzucono, że „zawiadomienie nie zostało skierowane do wszystkich właścicieli nieruchomości”. Chodziło o to, że geodeta wysłał jedno zawiadomienie do obojga małżonków, a odbiór pokwitowało tylko jedno z nich, oraz że na zawiadomieniu nie ma daty odbioru. Główny zarzut sprowadzał się jednak do tego, że geo-

deta przyjął granice do podziału według danych ewidencyjnych, nie uwzględniając postawionego w 2001 r. ogrodzenia, i nie pokazał na szkicu trwałych elementów zagospodarowania terenu oraz że nie zaktualizował zasięgu krawędzi jezdni na sąsiedniej działce stanowiącej drogę publiczną (powiatową). Za błąd uznano także brak w „protokole granicznym” opisu kolizji przebiegu przyjętych granic z elementami zagospodarowania terenu, co uniemożliwiło zweryfikowanie tych informacji podczas kontroli operatu przyjmowanego w 2002 r. do PZGiK.

• Jakie granice do podziału

Odwolując się od decyzji GKG, geodeta zarzucał (tu akurat niezasadnie), że sporządzając mapę z projektem podziału, nie wykonywał czynności z zakresu samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii. Podnosił też, że błędnie zarzucono mu niezastosowanie art. 32, a zwłaszcza art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy *Pgik*, gdyż ta ostatnia regulacja kierowana jest do organu gminy, a nie do geodety. Faktycznie w zarzutach GKG zamiennie przeplatają się wątki dotyczące niezastosowania raz przepisów dotyczących podziałów, a drugi raz przepisów dotyczących rozgraniczenia nieruchomości. W tle toczyło się chyba równoległe postępowanie rozgraniczeniowe, w którym czynności wykonywał ten sam geodeta. Jednak niewątpliwie z mającego przy podziale odpowiednie zastosowanie art. 32 *Pgik* nie wynika, iż w zawiadomieniu należy wskazać podstawy prawne dotyczące postępowania.

Według geodety uzasadnienie GKG w ogóle nie zawierało stanu faktycznego, a jedynie powoływało się na stanowisko WINGiK-a. Geodeta zarzucił przede wszystkim, że GKG nie zbadał map istniejących w zasobie PODGiK potwierdzających prawidłowość przyjęcia granicy. Wskazał, że zastosował się do § 6 ust. 1 ówczesnego rozporządzenia RM z 17 lutego 1998 r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości..., przyjmując granice nieruchomości właśnie na podstawie danych z katastru, a ponieważ były niepełne, musiał przy tym dokonać pewnych wyliczeń, czyniąc pewne założenia. Zarzucił, że ani rozporządzenie, ani żaden inny przepis nie mówią, co należy czynić w takim przypadku, i uznał, że nie naruszył żadnego przepisu.

Zwrócił też uwagę, że prawodawca sam zauważył niedoskonałość unormowań rozporządzenia, gdyż w 2004 r. dokonał zmiany i rozbudował treść § 6. Argumentował, że nie można mówić o naruszeniu prawa przez geodetę, skoro projekt podziału został zatwierdzony decyzją administracyjną, która stała się ostateczna,

Wydanie decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, jak również decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości nie sankcjonuje nieprawidłowości dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej sporządzonej dla wydania tych decyzji.

a to, że istnieją zabudowania, nie oznacza, że granica nie może przechodzić pod tymi zabudowaniami. Podkreślił, że nieznaczne uchybienia w stosunku do art. 32 ustawy *Pgik* nie mogą stanowić podstawy jego odpowiedzialności.

Przyznał, że faktycznie zaadresował zawiadomienie o przeprowadzeniu czynności do obojga współwłaścicieli nieruchomości zamieszkających w tym samym lokalu, a odebrała je tylko jedna osoba, ale gdyby przygotował dwa odrębne zawiadomienia i tak odebrałby je tylko jeden i ten sam podmiot. Treść zawiadomienia również była jasna i czytelna. Podnosił, że dla ustalenia stopnia jego winy istotne jest, że w roku 2002 świadomość prawna samych organów i zasad ustalania stron (i uznawania np. małżonków za dwie odrębne strony postępowania) była znikoma. W końcu geodeta zarzucił, że nawet gdyby uznać zasadność kary, to ta zastosowana przez GKG jest niewspółmiernie surowa do zarzucanych mu czynów. Wskazał też na niezasadność łączenia w jednym postępowaniu i wymierzania jednej kary za dwa różne przewinienia, powstałe w różnych sprawach oraz w różnym czasie.

• WSA uchylił decyzję GKG

Wskazał jednak, że „wydanie decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, jak również decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości nie sankcjonuje nieprawidłowości dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej sporządzonej dla wydania tych decyzji. Ocena czynności geodety przy sporządzaniu stosownej dokumentacji nie jest zależna od uprzedniego dokonania oceny rozstrzygnięć administracyjnych, na potrzeby których sporządzona została taka dokumentacja, ponieważ przedmiotem tych rozstrzygnięć nie jest prawidłowość dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, lecz jedynie to, co zostało tą dokumentacją zobrazowane, zwłaszcza że wydanie tych rozstrzygnięć następuje na podstawie takiej dokumentacji, która poddawana jest uprzedniej kontroli w PODGiK”. Według WSA „niepełność danych w ewidencji gruntów i budynków odnośnie do przebiegu granicy nieruchomości (...) nie dawała podstawy

do czynienia w tym zakresie własnych założeń i dokonywania w ich wyniku pewnych wyliczeń”. Zdaniem WSA **przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia z 1998 r. wykluczał dokonywanie jakichkolwiek ustaleń dotyczących przebiegu granicy w procedurze podziału nieruchomości, granice te należało jedynie przyjąć w takim kształcie, jaki wynika z ewidencji gruntów i budynków**, o czym świadczy także § 6 ust. 2 i 3 powołanego rozporządzenia, w których użyto sformułowania „przyjęcie granic”, a nie „ustalenie granic”. Ustalenia przebiegu granicy dokonuje się w innym postępowaniu, tj. w postępowaniu rozgraniczeniowym.

WSA zarzucił, że GKG w żaden sposób nie odniósł się do tego, że wynik pracy geodety został przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Takie przyjęcie do zasobu oznacza bowiem, iż dokumentacja odpowiada określonym w przepisach wymogom dotyczącym przestrzegania zasad wykonywania prac, osiągnięcia wymaganych dokładności oraz zgodności opracowania ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji. Wykonawca po zakończeniu prac geodezyjnych i kartograficznych zobowiązany jest przekazać powstałe materiały lub informacje o tych materiałach do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a **procedura określona w § 7-12 rozporządzenia z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych... stanowi formę urzędowej kontroli wykonanej pracy przez geodetę w kontekście spełnienia wymagań określonych w art. 42 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne**. W konsekwencji sąd administracyjny uznał, że z decyzji GKG nie wynika, dlaczego skarżącemu wymierzono karę zawieszenia uprawnień na 6 miesięcy, jako trzecią w kolejności dolegliwości karę dyscyplinarną. Nie wykazano, by kara ta była adekwatna do zarzuconych przewinień, zwłaszcza w kontekście braku obalenia przez organ orzekający domniemania prawidłowości dokumentacji podziałowej wynikającego z przyjęcia jej do PZGiK (por. wyrok WSA z 15 marca 2012 r., IV SA/Wa 269/12, orzeczenia.nsa.gov.pl).

• Kłopotliwe terminy

W orzecznictwie wielokrotnie pojawia się **kwestia przestrzegania przez geodetów terminów zakończenia prac deklarowanych w zgłoszeniu pracy**. Wątek ten był poruszony m.in. w sprawie IV SA/Wa 1756/2010 (GEODETA 1/2014). W innym przypadku GKG zawiesił geodecie uprawnienia zawodowe do czasu ponownego złożenia egzaminu z wynikiem pozytywnym, zarzucając, że nie ukończył w terminie wielu prac zgłoszonych do zasobu. Wcześniej był on już karany za tego rodzaju przewinienia. Orzeczono wobec niego karę nagany, a następnie karę zawie-

niu prac geodezyjnych. W konsekwencji sąd uznał, że rozważając nałożenie kary dyscyplinarnej ograniczającej lub nawet pozbawiającej konstytucyjnego prawa wykonywania zawodu, GKG musi jednoznacznie wykazać, iż celem orzeczonej kary jest ochrona porządku prawnego, a nie jedynie ograniczenie dostępu do wykonywania danego zawodu. Nie wykazano też współmierności orzeczonej kary do stwierdzonych uchybień, a następujące po sobie postępowania nie oznaczają, że każda kolejna kara orzeczona za tego samego rodzaju przewinienia musi być coraz bardziej dolegliwa (por. wyrok WSA

• Na styku z sądem

W podobnej sprawie innemu geodecie zawieszono uprawnienia zawodowe na jeden rok. Zarzucono mu, że:

- wielokrotnie przekraczał deklarowane przez siebie terminy oddania wydanej dokumentacji do PODGiK oraz że stosował praktykę polegającą na zgłaszaniu pracy, a następnie anulowaniu zgłoszenia i nieprzekazywaniu do zasobów żadnej dokumentacji,

- nie informował o zmianie terminu wykonania prac,

- wbrew przepisom zawartym w art. 12 ustawy *Pgik* nie złożył wykonanej na zlecenie sądu powszechnego pracy geodezyjnej w postaci opinii do zasobu, a przez to uniemożliwił jej kontrolę.

Chodziło o rozgraniczenie nieruchomości, tj. oddanie opinii do sądu bez uprzedniego poddania jej kontroli oraz przekroczenie o ponad 700 dni zadeklarowanego w zgłoszeniu pracy terminu oddania wydanych na jej potrzeby materiałów. Geodeta bronił się, wskazując, że sprawa o rozgraniczenie nieruchomości prowadzona przez sąd trwała ponad 5 lat, a on na zlecenie sądu analizował 5 operatów przyjętych wcześniej do PODGiK, w sumie wydał jedną opinię pisemną, a potem w kolejnych latach sześć opinii ustnych do protokołu, stąd tak długi termin (owe 700 dni) posiadania przez niego materiałów niezbędnych do wydania opinii. Geodeta przyznał, że powinien był przedłużyć termin pracy, ale w jego ocenie przekroczenie zadeklarowanego terminu nie było zawinione, a w każdym razie nie uzasadniało tak surowej kary.

Dodatkowo zarzucono mu, że wykonując opinię na zlecenie sądu, nie zastosował art. 31 i następnych ustawy *Pgik*. Ten ostatni zarzut wydaje się niezasadny, bo moim zdaniem ani przepisy *Pgik*, ani przepisy administracyjnej procedury rozgraniczeniowej nie mają zastosowania w sprawie o rozgraniczenie nieruchomości prowadzonej przez sąd powszechny. Geodeta na swoją obronę powoływał orzecznictwo sądowoadministracyjne. Wskazywał na wyrok WSA w sprawie IV SA/Wa 1776/08, w którym stwierdzono, że opinie sporządzone na potrzeby postępowania sądowego podlegają ocenie wyłącznie przez organ prowadzący postępowanie, czyli właściwy sąd. A więc w takim przypadku wyłączone są uprawnienia organów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, a także, że istotnie istotna różnica pomiędzy osobami pełniącymi funkcje biegłych sądowych w dziedzinie geodezji i kartografii a geodetami posiadającymi określone uprawnienia zawodowe. Natomiast działalność w charakterze biegłego i sporządzenie

Przesłanką zawieszenia wykonywania uprawnień nie może być niedotrzymanie terminów wykonania prac geodezyjnych.

szenia uprawnień zawodowych na okres jednego roku – z możliwością ukończenia prac zaległych. Geodeta nie wywiązał się jednak z nałożonych zobowiązań. W skardze do sądu administracyjnego bronił się, wskazując na zły stan zdrowia, na pobyty w szpitalu i wielomiesięczne zwolnienia lekarskie. Podnosił, że choć wielokrotnie próbował, to jednak nie ze swojej winy nie mógł wykonać wziętych w dobrej wierze prac. Wskazywał, że jako uprawniony geodeta pracuje w zawodzie od 20 lat i dotychczas nie zarzucono mu żadnych uchybień ani nie kwestionowano jego kompetencji. Zlecenia wykonywał zgodnie ze sztuką geodezyjną, a oskarżenia kierowane pod jego adresem dotyczą wyłącznie niedotrzymania terminów.

Decyzję GKG uchylono. W tej sprawie WSA wskazał, że przesłanką zawieszenia wykonywania uprawnień nie może być niedotrzymanie terminów wykonania prac geodezyjnych. Zawieszenie to służy powstrzymaniu geodety od wykonywania uprawnień zawodowych w sposób mogący skutkować naruszeniem przez niego obowiązującego prawa. Skoro organ orzekający nie zarzucił geodecie jakichkolwiek naruszeń o charakterze warsztatowym lub braku stosownej wiedzy albo umiejętności, co tłumaczyłoby konieczność zdawania przez niego ponownego egzaminu służącego zweryfikowaniu aktualności i profesjonalności wiedzy czy umiejętności, to zastosowana kara dyscyplinarna nie była adekwatna do stwierdzonych uchybień. W szczególności GKG nie wykazał, aby zawieszenie uprawnień i oczekiwanie na zdanie przez geodetę egzaminu miało służyć wyeliminowaniu powstawania zaległości w wykonywa-

z 30 grudnia 2011 r. w sprawie IV SA/Wa 1176/2011, LexPolonica nr 3882258, orzeczenia.nsa.gov.pl). Podzielał ten pogląd.

• Do trzech razy sztuka

Jest tu też inna kwestia. Mianowicie istotne jest, czy niezwrócenie pobranych materiałów do pracy geodezyjnej miało negatywny wpływ na inne prace zgłoszone do zasobu. Nawiązując do zasady pisemności obowiązującej organy administracji, w pierwszej kolejności należałoby wykazać, czy PODGiK wzywał geodetę do zwrotu materiałów, a dopiero tego rodzaju bezskuteczne czynności winny skutkować sankcjami dyscyplinarnymi. Moim zdaniem konieczne jest jednak wykazanie, że miało to wpływ na pracę PODGiK i innych geodetów. Natomiast kwestia terminowego wywiązania się geodety z zamówienia jest osobną (a kolokwialnie mówiąc – prywatną) sprawą pomiędzy geodetą a zamawiającym. Orzecznictwo powoli określa zasady odpowiedzialności zawodowej. W tej sprawie sąd administracyjny dopiero za trzecim razem uznał, że nieterminowość wykonywania prac geodezyjnych nie może skutkować pozbawieniem prawa wykonywania zawodu. Wcześniej (z tego samego powodu) geodeta miał zawieszono uprawnienia zawodowe na rok. Nie ma danych dotyczących skargi poprzednich decyzji GKG. Interesująca jest natomiast kwestia, czy łagodniejsze kary mogą być orzekane za tego typu „przewinienie”; bo skoro nie można za to samo zastosować sankcji z art. 46 ust. 1 pkt 3, 4 czy 5 ustawy *Pgik*, to na jakiej podstawie można zastosować kary z pkt 1 czy 2, skoro żaden przepis nie określa zasad stosowania i miarkowania tych kar w zależności od wagi czynu?

opinii na rzecz sądu nie jest wykonywaniem samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii.

Geodeta argumentował, że do wykonywania samodzielnych funkcji w tej dziedzinie zgodnie z art. 42 ust. 1 *Pgik* jest niezbędne posiadanie uprawnień zawodowych. Tymczasem biegłym, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia ministra sprawiedliwości z 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych, może być ustanowiona osoba, która:

1. korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich;
2. ukończyła 25 lat życia;
3. posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której ma być ustanowiona;
4. daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego;
5. wyrazi zgodę na ustanowienie jej biegłym.

Stosownie do tego – według geodety – biegłym z zakresu geodezji i kartografii może być osoba, która nie posiada w tej dziedzinie uprawnień zawodowych. Może to być po prostu osoba posiadająca odpowiednią wiedzę z tego zakresu. Geodeta podnosił, że ocena, czy posiadanie wiadomości specjalnych zostało dostatecznie wykazane, należy do prezesa sądu okręgowego (§ 12 ust. 2 zdanie drugie cytowanego rozporządzenia). Wskazywał też, że biegły sądowy nie może ponosić odpowiedzialności zawodowej za nierzetelne sporządzenie takiej opinii, a ewentualna nierzetelna opinia może być tylko podstawą do zwolnienia z funkcji biegłego przez prezesa sądu okręgowego.

• Od profesjonalisty można wymagać

Biegłemu w tej sprawie wyjątkowo się udało. Sąd uchylił bowiem decyzję GKG z uwagi na zbyt surową karę, zwłaszcza że była to pierwsza kara tego geodety. Wskazał też, że poza przypadkiem opisanego wyżej rozgraniczenia, GKG nie przywołał żadnego materiału dowodowego, który mógłby stanowić podstawę dla oceny, jaki w istocie jest rozmiar nagannego procederu. Sąd wziął pod uwagę także podnoszony w skardze osobisty konflikt z kierownikiem PODGiK, który skierował do prokuratury oskarżenie przeciwko geodecie (sprawa została umorzona), ale również i to, że geodeta składał wcześniej skargi na pracowników ośrodka. Istotne tu było także, że GKG jednoznacznie stwierdził, że nie neguje ani jakości, ani samej treści opinii sporządzonej przez biegłego. Ani razu nie zarzucił też, że geodeta sprzeniewierzył się zasadom sztuki geodezyjnej czy że naruszył obowiązujące

standardy techniczne albo że prowadził postępowanie wbrew przyjętym regułom (poza zarzutem niestosowania procedury administracyjnej w postępowaniu sądowym). Nie było też choćby jednej skargi złożonej na tego geodetę.

WSA stwierdził jednak, że wydanie opinii dla sądu nie stanowi wykonywania samodzielnej funkcji w geodezji i kartografii tylko pod warunkiem, że w ramach formułowania określonej opinii nie dochodzi do kierowania pracami lub wykonywania czynności rzeczoznawcy podlegających zgłoszeniu do zasobu, w myśl art. 12 *Pgik* (w zw. z art. 42 ust. 2 pkt 1 i 2). Skoro zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy pracą geodezyjną jest wykonywanie pomiarów geodezyjnych oraz sporządzanie i przetwarzanie dokumentacji geodezyjnej, a biegły miał stworzyć dokumentację umożliwiającą przesądzenie, jak w istocie przebiegała granica (z naniesieniem danych wynikających z dawnych opracowań), to niewątpliwie doszło do przetworzenia dokumentacji i sporządzenia nowej. **Biegły geodeta nie ponosi odpowiedzialności za to, że sąd powszechny orzekł na podstawie dokumentacji, która nie została zweryfikowana w ramach procedury przyjęcia do zasobu, ale odpowiada za to, że będąc profesjonalistą, przedłożył sądowi taką dokumentację. Opracowanie geodezyjne sporządzone na potrzeby sądu, na którym odzwierciedlono dane archiwalne, powinno spełniać aktualne standardy techniczne, jest więc w istocie nowym opracowaniem sporządzonym poprzez przetworzenie dokumentacji archiwalnej.**

Sąd zwrócił też uwagę, że gdy chodzi o opóźnienia, to w kontekście dokuczliwości kary inaczej należy ocenić opóźnienia wynikające wyłącznie z zaniebdania (tzn. dokumentacja może być przekazana, lecz tego nie uczyniono, co świadczy o oczywistym niedbalstwie). Inaczej zaś, gdy nieprzekazanie wynika z przyczyn od geodety niezależnych, tj. spowodowanych obiektywnymi względami

przedłużenia sporządzenia pracy. Wówczas uchybieniem jest tylko niezgłoszenie przedłużenia terminu wykonania pracy (por. wyrok WSA z 14 września 2011 r. w sprawie IV SA/Wa 882/11).

• Sankcja musi być uzasadniona

Innemu biegłemu w 2010 r. zawieszono uprawnienia zawodowe z podobnych przyczyn. Skargę na działalność zawodową dotyczącą ustalenia w 2002 r. przebiegu granic pomiędzy działkami X i Y, a także sporządzenie mapy tych nieruchomości i opinii dla potrzeb postępowania sądowego złożyły strony tego postępowania. Termin wykonania mapy sytuacyjnej dla celów sądowych nie został dotrzymany, nie został też przedłużony. Formalnie w ogóle opracowanie nie zostało zakończone i żadne materiały nie zostały przekazane do zasobu, tzn. sąd wydał orzeczenie bez żadnej kontroli technicznej opinii i bez złożenia operatu w PODGiK, a po latach wezwano strony do złożenia stosownej dokumentacji.

Biegłemu geodecie zarzucono, że zaproponowane w opinii zmiany granic sąsiednich działek zostały opracowane bez wiedzy i udziału zainteresowanych stron, a ponadto, że naruszył § 6 ust. 1 rozporządzenia z 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych... Konsekwencją tego było przekazanie do obrotu prawnego materiałów i dokumentacji bez uprzednio dokonanej kontroli i nałożenia stosownej klauzuli. WSA przyznał, że działalność zawodowa tego geodety obciążona była nieprawidłowościami, ale uchylił decyzję GKG, wskazując, że w ramach uznania administracyjnego należało uzasadnić zastosowanie konkretnej sankcji w ustalonych okolicznościach faktycznych sprawy. WSA wskazał też, że podnoszona przez geodetę kwestia przedawnienia karania przedmiotowych przewinień nie ma zastosowania, skoro ustawa *Pgik* instytucji takiej nie przewiduje, a zasady przedawnienia funkcjonującej w innych aktach prawnych nie można zastosować.

Wydanie opinii dla sądu nie stanowi wykonywania samodzielnej funkcji w geodezji i kartografii tylko pod warunkiem, że w ramach formułowania określonej opinii nie dochodzi do kierowania pracami lub wykonywania czynności rzeczoznawcy podlegających zgłoszeniu do zasobu, w myśl art. 12 ustawy *Pgik*.

• Zgłaszać czy nie zgłaszać?

Geodeta zaskarżył uchylenie decyzji GKG do NSA i domagał się oddalenia wniosku o zawieszenie wykonywania uprawnień zawodowych względnie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA. Podał, że sporządził opinię, w której zawarł 10 wniosków, na rozprawie wyjaśnił podstawy wydania opinii oraz że to właściciel nieruchomości miał obowiązek zgłaszać wszelkie zmiany objęte ewidencją gruntów. Zarzucił, że nie wiedział, że jego praca została anulowana, a odpowiedzialność za zmiany danych w ewidencji gruntów ponosi właściciel (moim zdaniem to rzadki przypadek poruszania się w abstrakcyjnej rzeczywistości i absolutnego braku zrozumienia materii zawodowej).

Geodeta zarzucał, że nie było podstaw do zarejestrowania pracy geodezyjnej, a więc przypisania mu odpowiedzialności zawodowej jako obciążonej nieprawidłowościami w zakresie stosowania prawa. Nadto, że naruszenie art. 12 *Pgik* uregulowane jest w przepisach karnych, a w szczególności w art. 48 oraz że rygor wynikający z art. 12 ustawy i § 6 rozporządzenia *ws. zgłaszania prac geodezyjnych...* go nie obowiązuje. Rzeczywiście, przepis art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy, niezależnie od rygorów wymienionych w art. 46 ust. 1, w przypadku naruszenia art. 12 w ust. 2 przewiduje odpowiedzialność karną na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Według NSA **odpowiedzialność z art. 48 *Pgik* jest postępowaniem odrębnym w sprawie o wykroczenia, a więc pozostaje niezależną od odpowiedzialności zawodowej, o której mowa w art. 46 tej ustawy.** Skoro zastosowano tu rygor zawodowej odpowiedzialności określonej w art. 46 ust. 1 pkt 3 *Pgik*, to nietrafny okazał się zarzut naruszenia art. 48 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 tej ustawy. Wskazano ponadto, że skoro geodeta korzystał z danych przechowywanych w zasobie geodezyjnym, to jego obowiązkiem było sprostac rygorom w zakresie zgłoszenia pracy (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2012 r. w sprawie II GSK 1439/10).

Gdy chodzi o biegłych geodetów, to poglądy orzecznictwa z czasem ewoluowały. Moim zdaniem problem sprowadza się do kwestii definicji prac geodezyjnych i kartograficznych oraz terminu „wykonywanie samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii”. Jeszcze niedawno uważano, że wykonywanie samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii może mieć miejsce tylko w postępowaniu administracyjnym i nie dotyczy czynności wykonywanych w charakterze biegłego sądowego,

a w konsekwencji, że stosowanie art. 46 w związku z art. 42 ust. 3 *Pgik* w stosunku do biegłych nie jest zasadne (por. wyrok WSA z 11 stycznia 1999 r., II SAB 138/98, LexPolonica nr 2233158). Moim zdaniem nie każdy biegły musi legitymować się uprawnieniami zawodowymi, to zależy od rodzaju opinii. Jednak każdy biegły, którego opinia wyczerpuje „znamiona” pracy geodezyjnej, musi mieć uprawnienia zawodowe z danego zakresu i stosować zasady dotyczące wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych. To zresztą temat na osobny artykuł.

• Co sąd zlecił biegłemu?

Kolejnemu biegłemu sądowemu udzielono upomnienia. Sporządzając opinię dla sądu w sprawie o rozgraniczenie, w ogóle nie zgłosił pracy geodezyjnej, a jedynie po jej sporządzeniu przekazał do ośrodka wykaz zmian gruntowych dotyczący działki X. Geodeta przyznał, iż roboty nie zgłosił, ale zastrzegł, że w wyniku jego prac nie powstały żadne nowe dokumenty, a przebieg proponowanej przez niego granicy był zgodny z danymi zawartymi w operacie z rozgraniczenia prowadzonego w postępowaniu administracyjnym. Podniósł przy tym, że zastosowana kara upomnienia jest dla niego krzywdząca i nieadekwatna do wagi uchybień. Dodatkowo wskazał, że w swojej opinii sporządzonej na potrzeby postępowania sądowego potwierdził jedynie przebieg granicy ustalonej we wcześniejszym postępowaniu i w tym celu korzystał z operatu rozgraniczeniowego sporządzonego w jego toku.

Ów operat był przyjęty do zasobu geodezyjnego wraz z opinią geodety, a także został przesłany do sądu rejonowego prowadzącego postępowanie rozgraniczeniowe wraz z prawomocną decyzją o umorzeniu rozgraniczenia. Ponieważ po analizie m.in. operatu z rozgraniczenia zaproponował przebieg granicy sygnalizowany przez niego w postępowaniu administracyjnym, to uznał, że nie było potrzeby zgłoszenia roboty geodezyjnej i sporządzania identycznej mapy. Okazało się jednak, że sąd oparł rozstrzygnięcie na sporządzonym przez geodetę szkicu podstawowym, który uznał za integralną część orzeczenia.

Biegły bronił się dodatkowo, że sprawa była przedmiotem rozpoznania najpierw przez sąd okręgowy, który oddalił apelację, a potem trafiła do Sądu Najwyższego, który podzielił stanowisko sądów powszechnych niższych instancji. Starosta zwracał się pisemnie do sądu o uzupełnienie dokumentacji technicznej z rozgraniczenia ww. nieruchomości, ale w aktach nie było danych, czy sąd

udzielił odpowiedzi na ww. pismo, jak również nie było dowodów na to, że GKG poczynił starania w celu ustalenia, czy ów sąd rejonowy w ogóle ustosunkował się do pisma starosty. WSA uchylił więc decyzję GKG jako niedostatecznie uzasadnioną, wskazując ponadto, że do akt sprawy nie dołączono operatu rozgraniczeniowego, na podstawie którego skarżący sporządził opinię sądową, a który powinien stanowić dla GKG podstawę ustaleń, czy istotnie prawdziwe są twierdzenia geodety, iż przebieg spornej granicy podany przez niego w szkicu podstawowym sporządzonym dla sądu jest zgodny ze stanem ujawnionym w operacie EGİB (por. wyrok WSA z 21 maja 2008 r., IV SA/Wa 493/2008, LexPolonica nr 1996974, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ten ostatni przypadek jest wątpliwy, niestety, nie wiem, jaki był ciąg dalszy sprawy. Nie mogę sobie jednak wyobrazić, że biegły wydaje opinię o prawidłowym jego zdaniem przebiegu granicy, nie sięgając do danych z zasobu. Ale ja mogę tego nie rozumieć, bo nie jestem geodetą. Jednak gdy mowa o zarzutach w stosunku do biegłych, to nie sposób ich karać, zanim nie zostanie w sposób niebudzący wątpliwości ustalone, co sąd zlecił biegłemu. Nieraz spotykałam się z sytuacjami, gdy biegli opowiadali z trwogą, że wbrew ich wiedzy i woli sąd zatwierdził podział na wstępnym projekcie podziału po tym, jak zlecił sporządzenie wszelkich możliwych „propozycji” dopuszczalnego przepisami podziału. Gdy postanowienie dopuszczające dowód z opinii biegłego mówi o sporządzeniu wstępnego projektu podziału, to nie sposób zarzucać potem geodecie, że dokumentacja z postępowania sądowego nie zawiera mapy z projektem podziału. Każdy przypadek należy oceniać indywidualnie.

• Prace legislacyjne trwają

Im większa jest świadomość prawa społeczeństwa, tym bardziej liczba skarg, a w konsekwencji postępowań dyscyplinarnych, rośnie. Prace legislacyjne trwają i zapewne nowe przepisy dotyczące przedawnienia karalności wiele uprosczą. Istotne jest także, aby w odpowiedni sposób zredagować przepisy przejściowe, a zatem, aby np. zabezpieczyć interesy geodetów w sprawach, które miały miejsce przed wejściem w życie zasady przedawniania przewinień dyscyplinarnych.

Magdalena Durzyńska

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