

Dopuszczalność postępowania skargowego i wnioskowego wobec geodety, cz. II

Skoro nie skarga, to może wniosek?

W GEODECIE 2/2018 poruszyłem kwestię złożenia skargi na działania geodety (w szerokim tego pojęcia znaczeniu). Rozważania te wymagają dalszego rozwinięcia w kontekście innego przejawu prawa do petycji *sensu largo*, jakim jest wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej geodety.

Wniosek stanowi drugi – obok skargi – przejaw konstytucyjnej wolności składania petycji *sensu largo*. I podobnie jak skarga jest politycznym prawem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 63 Konstytucji każdy ma prawo składać wnioski w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania wniosków określa ustawa *kodeks postępowania administracyjnego*.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2001 r. [K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29], punktem wyjścia dla wykładni Konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego. Kodeks postępowania administracyjnego stanowi w art. 241, że przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Przedmiotem skargi było, co do zasady, wadliwe funkcjonowanie sfery publicznej. Skarga zawsze miała charakter następczy. Wniosek natomiast ma, co do zasady, charakter profilaktyczny. Co prawda, może on być efektem negatywnej oceny rzeczywistości, ale

generalnie jest nakierowany na wywołanie zmian o charakterze pozytywnym. Zmierza on do poprawy jakiegoś elementu sfery publicznej. Wnioski mają zatem charakter postulatu, propozycji dokonania zmian.

Podobnie jak w przypadku skargi, przedmiot wniosku nie został w jakikolwiek sposób ograniczony. Może on dotyczyć każdego możliwego i nawet ewentualnego przejawu rzeczywistości. Ustawodawca, definiując przedmiot wniosku, użył konstrukcji katalogu otwartego, co wskazuje, że wniosek może dotyczyć także innych celów niż wymienione w cytowanym art. 241 kpa. Wniosek charakteryzują cztery cechy:

„1) obejmuje on żądanie realizacji w przyszłości pewnego celu przez działanie lub zaniechanie organu władzy publicznej, do którego wystąpienie to jest adresowane;

2) zadośćuczynienie podniesionemu we wniosku żądaniu mieści się w zakresie działania tego podmiotu;

3) cel, którego osiągnięcie postuluje się w takim wystąpieniu, jest pozytywnie oceniany przez wnioskodawcę;

4) w subiektywnym przekonaniu osoby składającej wniosek realizacja postulatów zawartych we wniosku służy poprawie sposobu funkcjonowania władz publicznych, optymalizacji ich działań.

Charakter okoliczności wymienionych w analizowanym katalogu pozwala tak-

że przyjmując, że przedmiotem wniosku mogą być zarówno kwestie o charakterze indywidualnym, jak i ogólnym. Wynika to zresztą z przyjętej konstrukcji legitymacji do złożenia wniosku, która odwołuje się do interesu publicznego, interesu własnego wnioskodawcy oraz interesu własnego innych osób [S. Gajewski: Petycje, skargi i wnioski; za: Legalis].

Podobnie jak w przypadku skargi, przedmiot wniosku podlega jednak ograniczeniu do sfery publicznej. Może on dotyczyć funkcjonowania władzy czy administracji publicznej albo też wykonywania zadań publicznych. Przedmiotem wniosku nie mogą być natomiast elementy rzeczywistości ze sfery prywatnej.

Instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej (a właściwie zawodowej) została wprowadzona do *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* ze względu na wagę skutków wykonywania czynności zawodowych przez geodetów. Wyniki ich pracy zasilają bowiem państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny stanowiący podstawę informacyjną dla rozmaitych działań związanych z nieruchomościami. Ustawodawca postanowił zatem wprowadzić system gwarantujący wysoką jakość prac wykonywanych przez geodetów posiadających uprawnienia zawodowe [szerzej: G. Ninard: Odpowiedzialność zawodowa w geodezji. Status prawny, „Przegląd Geodezyjny” 4/2015, s. 11-17].

Zgodnie z postanowieniami *Pgik* osoba wykonująca samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, jeżeli wykonuje swoje zadania:

- 1) z naruszeniem przepisów prawa,
- 2) nie dochowując należytej staranności,
- 3) niezgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej (art. 46).

Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie,
- 2) nagana,
- 3) zawieszenie możliwości wykonywania uprawnień zawodowych na okres od 6 miesięcy do 1 roku,
- 4) odebranie uprawnień zawodowych (art. 46a ust. 1).

Postępowanie dyscyplinarne prowadzi wojewódzkie komisje dyscyplinarne oraz Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna działająca przy Głównym Geodecie Kraju (art. 46g ust. 1 i 2). Członków wojewódzkiej komisji dyscyplinarnej, w tym przewodniczącego, powołuje w drodze zarządzenia na czteroletnią kadencję wojewoda na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (art. 46h ust. 1). Członków Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej, w tym przewodniczącego, powołuje w drodze zarządzenia na czteroletnią kadencję GGK (art. 46i ust. 1). Postępowanie dyscyplinarne wszczynane jest przez rzecznika dyscyplinarnego na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego albo GGK (art. 46e ust. 3). Rzecznika dyscyplinarnego powołuje i odwołuje wojewoda na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (art. 46d ust. 1).

Z punktu widzenia organizacji systemu odpowiedzialności zawodowej jest ona ewidentnie instytucją publiczną. Organy orzekające oraz oskarżyciel (rzecznik dyscyplinarny) są powoływani przez organy administracji publicznej. I sami wpisują się jako element administracji publicznej (rządowej). System ten zatem wpisuje się w zakres przedmiotowy wniosku.

Z punktu widzenia osób (geodetów uprawnionych), na które system ten jest nakierowany, cały czas pozostajemy jednak w sferze prywatnej. System odpowiedzialności zawodowej dotyczy bowiem oceny zawodowych walorów osób wykonujących samodzielne funkcje w geodezji. Bezpośrednio dotyka wyłącznie tych osób. Może doprowadzić nawet do utraty przez nie uprawnień zawodowych. I niezależnie od przesłanek odpowiedzialności zawodowej weryfikuje możliwość i jakość prowadzenia samo-

dzielnej działalności zawodowej (gospodarczej) przez geodetów uprawnionych.

W tym miejscu warto – dla porównania – odwołać się do „analogicznego” systemu odpowiedzialności zawodowej nauczycieli. Ustawa z 26 stycznia 1982 r. *Karta nauczyciela* (DzU z 2017 r. poz. 1189 ze zm.), tak samo jak *Pgik*, formułuje system odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli. Jest on podobnie skonstruowany. Także dotyczy osobistych przymiotów nauczycieli i tak samo orzekają w nim specjalnie do tego powołane organy. Na tle tej regulacji prawnej orzecznictwo wypowiedziało się o jego całkowicie publicznym charakterze.

Przykładowo w wyroku z 18 czerwca 2015 r. [IV SAB/GI 22/15, Legalis] WSA stwierdził, że „w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że informacjom związanym z publicznoprawną sferą postępowania dyscyplinarnego należy przypisać walor informacji publicznej. Z faktu, że nauczy-

M iędzy nauczycielem a geodetą uprawnionym jest jednak zasadnicza różnica. Nauczyciel wykonujący obowiązki służbowe jest traktowany przez prawo jako funkcjonariusz publiczny (zob. art. 63 *Karty nauczyciela*). Wykonuje on swoje obowiązki, co do zasady, w ramach umowy o pracę w instytucji publicznej. Geodeta prowadzi natomiast samodzielną działalność zawodową (gospodarczą), a w polskim systemie prawnym brak jest przepisu kwalifikującego geodetę jako funkcjonariusza publicznego. Niestety, różnicy tej nie zauważył sam ustawodawca, nazywając nieopatrnie system odpowiedzialności zawodowej geodetów systemem odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ta ewidentna pomyłka terminologiczna niczego tu jednak nie zmienia. Objęcie geodetów odpowiedzialnością zawodową nie czyni z indywidualnej odpowiedzialności zawodowej geodety sprawy publicznej (z punktu widzenia osoby geodety). Z jednym jednak zastrzeżeniem.

Przedmiot wniosku podlega ograniczeniu do sfery publicznej. Może on dotyczyć funkcjonowania władzy czy administracji publicznej albo też wykonywania zadań publicznych. Przedmiotem wniosku nie mogą być natomiast elementy rzeczywistości ze sfery prywatnej.

ciel jest zatrudniony w jednostce organizacyjnej, która wykonuje zadania publiczne w zakresie edukacji, można wywieść, iż dotyczące go postępowanie dyscyplinarne pozostaje w określonym związku z wykonywaniem zadań publicznych. Wykonywana funkcja publiczna wymaga ochrony godności danego zawodu lub służby oraz zachowania niezbędnego zaufania społecznego. Jednym ze sposobów osiągnięcia tych zamierzeń jest dyscyplinowanie i kontrola osób wykonujących funkcje publiczne oraz określenie wymagań w zakresie standardów zawodowych i etycznych. Informacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego dotyczą zatem »sprawy publicznej« w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, pozostają bowiem w ścisłym związku z realizacją zadań publicznych [np. wyrok NSA z 11 marca 2015 r. sygn. akt I OSK 912/14 i podane tam orzecznictwo; wyrok NSA z 13 maja 2015 r. sygn. akt I OSK 1256/14].

Z zgodnie z postanowieniami *Pgik* komisje dyscyplinarne oraz sądy niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, przesyłają Głównemu Geodecie Kraju odpisy prawomocnych orzeczeń o ukaraniu. Prawomocne orzeczenie o ukaraniu stanowi podstawę wpisu odpowiedniej wzmianki w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia zawodowe albo wykreślenia ukaranego z tego rejestru (art. 46s). Wykreślenie z centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe następuje w przypadku:

- 1) utraty pełnej zdolności do czynności prawnych,
- 2) sądowego zakazu wykonywania zawodu geodety lub kartografa,
- 3) odebrania uprawnień zawodowych,
- 4) śmierci.

Wykreślenia z centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe dokonuje się z urzędu na pod-

stawie prawomocnego orzeczenia albo udokumentowanej informacji z rejestru PESEL lub innej udokumentowanej informacji w przypadku osób nieposiadających numeru PESEL (art. 46t). Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia zawodowe jest tzw. rejestrem publicznym. Dane z takiego rejestru są, co do zasady, jawne i powszechnie dostępne. Zgodnie z art. 45g *Pgik* prawo do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii nabywa się z dniem wpisu do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe (prowadzonego przez Głównego Geodetę Kraju). W rejestrze wpisuje się następujące dane dotyczące osób, którym nadano uprawnienia zawodowe:

- 1) numer kolejny wpisu,
- 2) nazwisko i imię (imiona),
- 3) imię ojca,
- 4) datę i miejsce urodzenia,
- 5) numer PESEL albo rodzaj i numer dokumentu tożsamości w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL,
- 6) adres zamieszkania,
- 7) wykształcenie,
- 8) numer świadectwa,
- 9) zakresy posiadanych uprawnień zawodowych i daty nadania,
- 10) informacje o orzeczonych karach dyscyplinarnych, w tym datę wydania i oznaczenie orzeczenia oraz rodzaj orzeczonej kary dyscyplinarnej,

dane wymienione w ust. 3 pkt 1-3, 8 i 9 podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Publikacji podlegają także zmiany w rejestrze. Publikacji w BIP na stronie GUGiK nie podlegają dane, o których mowa w ust. 3 pkt 1-3, 8 i 9, dotyczące osób, wobec których prawomocnie orzeczono karę, o której mowa w art. 46a ust. 1 pkt 3, w okresie jej trwania (art. 45g ust. 6).

Cytowane postanowienia *Pgik* przesądzają, że informacja o ukaraniu karą dyscyplinarną, mimo wpisania jej do rejestru, nie jest podawana do publicznej wiadomości poprzez jej publikację na stronach BIP GUGiK. W świetle postanowień art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [DzU z 2016 r. poz. 1764 ze zm.] „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”). Informacja o ukaraniu karą dyscyplinarną nie powinna być także udostępniana na wniosek.

ną osobistych przymiotów zawodowych geodety uprawnionego.

W konsekwencji kwestia ta nie może stanowić przedmiotu wniosku w rozumieniu art. 241 kpa. Wszelkiego rodzaju wnioski, prośby, żądania czy sugestie kierowane od podmiotów trzecich, a dotyczące pociągnięcia geodety do odpowiedzialności zawodowej należy zatem traktować jako niedopuszczalne. Ewentualnie jako nieformalne źródło informacji o wadliwej pracy geodety, które to informacje mogą stanowić dla WINGiK-a podstawę do podjęcia dalszych czynności wyjaśniających, niezbędnych do skierowania sprawy na drogę odpowiedzialności zawodowej.

Podobnie zatem jak w przypadku skarg, organ, do którego wpłynie tego typu wnioski, powinien w odpowiedzi poinformować wnioskodawcę o niedopuszczalności składania wniosków w takich sprawach.

Również analogicznie jak w przypadku skarg tego typu stanowisko organu nie będzie podlegało zaskarżeniu ani w toku instancji, ani skargą do sądu administracyjnego. Teoretycznie stanowisko organu będzie mogło zostać zaskarżone w drodze skargi powszechnej. W postanowieniu NSA z 21 lutego 2013 r. [II GSK 128/13, Legalis] wskazano, że wnioskodawcy niezadowolonymu ze sposobu załatwienia wniosku wniesionego w trybie art. 241 kpa służy prawo wniesienia skargi, o której mowa w art. 246 § 1 kpa. Jednakże sąd administracyjny nie jest właściwy ani do rozpoznawania wniosków (ani skarg) w rozumieniu Działu VIII kpa, ani do oceny prawidłowości prowadzonego postępowania w trybie przepisów Działu VIII kpa. Sąd kontroluje bowiem działalność administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, a wnioski, o których mowa w Dziale VIII kpa, nie zostały wymienione w art. 3 § 2 ustawy.

Skorzystanie z prawa do skargi niewiele jednak zmienia, gdyż organ rozpoznający taką skargę powinien odmówić jej uwzględnienia właśnie z powodu niedopuszczalności składania wniosków w sprawach odpowiedzialności zawodowej geodetów.

Skargi i wnioski mogą dotyczyć osoby geodety także w kontekście działania samych organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Ale o tym w następnej części artykułu.

Grzegorz Ninard

Radca prawny zatrudniony w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu

Wszelkiego rodzaju wnioski, prośby, żądania czy sugestie kierowane od podmiotów trzecich, a dotyczące pociągnięcia geodety do odpowiedzialności zawodowej, należy traktować jako niedopuszczalne. Ewentualnie jako nieformalne źródło informacji o wadliwej pracy geodety, które to informacje mogą stanowić dla WINGiK-a podstawę do podjęcia dalszych czynności wyjaśniających.

11) informacje o wykreśleniach z rejestru oraz przyczynach tych wykreśleń.

W rejestrze wpisuje się również dane dotyczące osób, którym uznano kwalifikacje do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie geodezji i kartografii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie z 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wyciągi z rejestru zawierające

Podsumowując tę część rozważań, należy zająć stanowisko, zgodnie z którym kwestia odpowiedzialności zawodowej geodety uprawnionego ma charakter prywatny. Wniosek, co wynika z cytowanego art. 241 kpa, ma służyć ulepszeniu organizacji, wzmocnieniu praworządności, usprawnieniu pracy i zapobieganiu nadużyciom, ochronie własności, lepszemu zaspokajaniu potrzeb ludności. Sprawy te i sprawy im pokrewne nie mają nic wspólnego z oce-