

Odpowiedzialność zawodowa geodety - analiza prawna, cz. I

KTO KIERUJE LUB NADZORUJE

Artykuł powstał na podstawie szerszego opracowania wykonanego na zlecenie Polskiej Geodezji Komercyjnej. Przedmiotem rozważań jest „odpowiedzialność”, o której mowa w art. 46 *Pgik*. Przepis ten jest bardzo zwięzły, lecz zawiera bogatą treść.

—
BŁAŻEJ WIERZBOWSKI

Przez odpowiedzialność, ogólnie rzecz ujmując, rozumie się ponoszenie ujemnych następstw swego działania lub zaniechania wobec podmiotu wyposażonego w kompetencje do oceny tego działania lub zaniechania i do określania rodzaju, kształtu i ciężaru owych następstw. Ponoszenie odpowiedzialności jest zawsze dolegliwością. Jeśli owe następstwa określane są w przepisach prawa, mówimy o odpowiedzialności prawnej.

● POJĘCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZAWODOWEJ

Szczególną postacią odpowiedzialności jest odpowiedzialność dyscyplinarna, która może istnieć tylko w takich stosunkach prawnych, w których jednostka poddana zostaje określonej dyscyplinie (np. stosunek pracy, służby, władztwa zakładowego). W przypadku osób wykonujących zawód zaufania publicznego jako odpowiedzialność dyscyplinarną określa się również odpowiedzialność członka samorządu zawodowego ponoszoną wobec uprawnionych organów tego samorządu. Problem powstaje w odniesieniu do tych zawodów, które wymagają zaufania publicznego, a nie zostały dla nich utworzone samorządy zawodowe. W takim przypadku ustawodawca dla ochrony interesu publicznego musi przypisać obowiązek „sprawowania pieczy” określonemu organowi administracji publicznej, a na osoby wykonujące zawód zaufania publicznego – nałożyć

obowiązek takiego zachowania, które nie przynosi uszczerbku temu zaufaniu.

Obowiązek ten jest postacią swoistej dyscypliny. Trzeba – bez względu na podległość służbową, pracowniczą czy spodziewane zyski lub straty – przestrzegać określonych reguł, wynikających ze standardów (nie tylko technicznych) powszechnie przyjętych w danym zawodzie, skutkujących obdarzeniem go zaufaniem publicznym. Trzeba też liczyć się z tym, że następstwem nieprzebrania tych reguł będzie ponoszenie odpowiedzialności przed organem administracji publicznej „sprawującym pieczę nad należytych wykonywaniem zawodu”. Ponieważ na pierwszy plan wysuwają się tu standardy zawodowe, można określić tę odpowiedzialność jako zawodową. *Expressis verbis* czyni to ustawodawca w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do zawodów rzeczoznawcy majątkowego, pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy nieruchomościami.

Do tej odpowiedzialności zbliżona jest bardzo odpowiedzialność, o której mowa w art. 46 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego (Pgik)*. Jest ona ponoszona wobec głównego geodety kraju (GGK) przez geodetów i kartografów posiadających uprawnienia zawodowe przede wszystkim za naruszenie standardów zawodowych. Odpowiedzialność zawodowa geodety posiadającego uprawnienia zawodowe nie jest konkurencyjna wobec odpowiedzialności cywilnej (zwłaszcza gdy geodeta jest zarazem przedsiębiorcą), karnej, służbowej czy pracowniczej. Wręcz przeciwnie, mogą się one kumu-

lować. Za ten sam czyn można zostać pozbawionym uprawnień zawodowych, skazanym w procesie karnym, zasądzonym na zapłatę odszkodowania i wydalonym ze służby geodezyjnej i kartograficznej, jeżeli jednocześnie uchybia on standardom zawodowym, stanowi przestępstwo i powoduje powstanie szkody w cudzym majątku.

● ZAKRES PODMIOTOWY

Artykuł 46 ust. 1 *Pgik*, określając zakres podmiotowy odpowiedzialności zawodowej, zawiera odesłanie do całego art. 42. Należy więc przyjąć, że odpowiadają zawodowo osoby, które jednocześnie spełniają dwa warunki:

- posiadają uprawnienia zawodowe w co najmniej jednym z zakresów, o których mowa w art. 46;

- wykonują samodzielnie funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii.

Ta ostatnia przesłanka obejmuje pełnienie różnych funkcji w odniesieniu do prac geodezyjnych i kartograficznych. Może się więc zdarzyć, że w przypadku tej samej pracy będziemy mieli do czynienia z dwiema (lub więcej) osobami odpowiedzialnymi zawodowo: kierującym pracą i sprawującym nadzór. Wszystko zależy od zorganizowania pracy geodezyjnej przez przyjmującego zamówienie i tego, czy on sam wziął na siebie obowiązek kierowania, nadzoru lub wykonania prac, czy też wykonanie prac zlecił lub polecił (w ramach stosunku pracy) innemu podmiotowi. Odpowiada zawodowo jedynie osoba, która ma bezpośredni wpływ (przez kierownictwo, nadzór, wykonanie) na przebieg

i w wyniku pracy geodezyjnej lub kartograficznej. Wpływ ten dokumentuje się zwykle przez podpisanie zgłoszenia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wpływ ten może wynikać także z rozwiązań organizacyjnych przyjętych w konkretnym przedsiębiorstwie geodezyjnym lub z treści stosunku prawnego łączącego przedsiębiorcę geodezyjnego z wykonawcą pracy i nie zawsze musi być uwidoczniiony na egzemplarzu zawierającym wyniki pracy geodezyjnej.

Wpływ na wynik lub chociażby przebieg pracy geodezyjnej jest przesłanką konstytuującą odpowiedzialność zawodową geodety uprawnionego. Nie odpowiada zawodowo uprawniony geodeta, który pod kierownictwem lub bezpośrednim nadzorem geodety uprawnionego wprowadził prace geodezyjne, lecz nie miał wpływu na całość przebiegu prac i ich wynik. Innymi słowy, to nie on te prace firmuje. *A contrario* odpowiada zawodowo uprawniony geodeta, który wprowadził sam nie wykonał pracy geodezyjnej, lecz nią kierował lub bezpośrednio nadzorował.

● MATERIALNOPRAWNE PRZESŁANKI

Naruszenie przez sprawcę, z jego winy, art. 42 ust. 3 *Pgik* stanowi materialnoprawną przesłankę odpowiedzialności zawodowej. Przepis ten przewiduje obowiązek wykonywania zadań z należytą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa. Do tego należy dodać – wynikający z ogólnych zasad prawa odnoszących się do odpowiedzialności – związek przyczynowy między działaniem lub zaniechaniem sprawcy a wykonywanymi przez niego zadaniami, wchodzącymi w zakres samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii. Nietrudno zauważyć, iż materialnoprawne przesłanki odpowiedzialności zawodowej zostały określone nader ogólnie.

Jeśli chodzi o winę, która stanowi przesłankę subiektywną odpowiedzialności, to w grę może wchodzić zarówno wina umyślna, jak i nieumyślna (por. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 13 lipca 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 316/05 – Lex nr 190735). Tę umyślność lub nieumyślność należy odnieść do zachowania się geodety uprawnionego, który winien wykonywać swoje zadania zgodnie z wzorcami:

- należytej staranności,

- zasad współczesnej wiedzy technicznej,

- obowiązujących przepisów prawa.

Wzorce te nie wyłączają się wzajemnie, zwłaszcza wzorzec należytej staranności mieści w sobie obowiązek poznania i stosowania zarówno zasad współczesnej wiedzy technicznej, jak i obowiązujących przepisów prawa. Należyta staranność winna być postrzegana z uwzględnieniem tego, że geodeta uprawniony posiada odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe zweryfikowane w postępowaniu poprzedzającym nadanie mu uprawnień zawodowych. Z tego względu łatwo wykazać, że geodeta ponosi winę w naruszeniu ustawowych obowiązków. Założyć bowiem trzeba, że znał zasady współczesnej wiedzy technicznej i obowiązujące przepisy prawa. Mógł więc przewidzieć, że swym postępowaniem naruszy te zasady lub przepisy. Wzorzec zasad współczesnej wiedzy technicznej został sformułowany przy założeniu, że geodeta uprawniony ciągle doskonalił się zawodowo i swą wiedzę aktualizuje.

Najtrudniejszy do stosowania w praktyce jest wzorzec obowiązujących przepisów prawa. Nie można wymagać, aby geodeta znał wszystkie przepisy, bo takiej wiedzy nie mają nawet profesjonalni prawnicy. Chodzi o to, aby wykazywał należyłą staranność w poznawaniu i stosowaniu tych przepisów, które mają bezpośredni związek z wykonywanymi przez niego pracami, a więc przede wszystkim *Pgik* oraz wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych.

● ORGANY WŁAŚCIWE W SPRAWACH ORZEKANIA

W sprawach odpowiedzialności zawodowej orzeka główny geodeta kraju (GGK) na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK-a). Mimo różnych luk w ustawie można stwierdzić, że ustawodawca starał się zachować dystynkcję między pojęciami nadzoru i kontroli. Uprawnienia kontrolne zostały przyznane inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, której kierownik na poziomie wojewódzkim nazwany został wprowadził inspektorem nadzoru, lecz w odniesieniu do spraw wchodzących w zakres odpowiedzialności zawodowej geodety wykonuje zadania ściśle kontrolne. Nie przysługują mu uprawnienia nadzorcze rozumiane jako uprawnienia do zastosowania wobec geodety uprawnionego środka prawnego korygującego jego działania. Może

jedynie wnioskować o zastosowanie takiego środka do GGK, który niewątpliwie skupia w swym ręku uprawnienia nadzorcze i kontrolne, z tym że te ostatnie wykonuje przez WINGiK-ów, dla których sam jest organem nadzorczym i kontrolnym. Nie są to rozwiązania przejrzyste. Wynika z nich jednak, że:

- GGK nie może bez wyraźnej podstawy prawnej (tej zaś nie ma w zakresie objętym przepisami o odpowiedzialności zawodowej geodetów) wkraczać w merytoryczną działalność WINGiK-ów, którzy wchodzić w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;

- GGK nie może wszczynać postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej geodety z urzędu, lecz zdany jest na inicjatywę WINGiK-ów, na uruchomienie której, przynajmniej *de iure*, nie ma wpływu;

- WINGiK nie jest organem podległym GGK, lecz organem współdziałającym z nim w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (art. 7b ust. 1 pkt 3 *Pgik*).

Na podstawie *Pgik* nie da się precyzyjnie wyznaczyć granic pojęcia „nadzór geodezyjny i kartograficzny” ani też ustalić środków prawnych przysługujących w zakresie tego nadzoru GGK wobec wojewody i pomagającego mu WINGiK-a. Można natomiast ustalić treść tego pojęcia w odniesieniu do geodetów uprawnionych. Zakres ten wyznaczony został bowiem przez art. 42 *Pgik*, zamknięty katalog prawnych środków nadzoru zawiera zaś art. 46 ust. 1. Paradoxem takiego rozwiązania jest to, że wobec inspektora nadzoru jako organu nie można – z braku odpowiednich rozwiązań – zastosować prawnych środków nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Można natomiast zastosować taki środek wobec geodety uprawnionego będącego piastunem organu o nazwie wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Środek ten można zastosować na wniosek tego właśnie organu. W praktyce oznacza to, że odpowiedzialności zawodowej podlegają jedynie byli wojewódzcy inspektorzy.

W sprawach odpowiedzialności zawodowej wojewódzcy inspektorzy uzyskali uprzywilejowaną pozycję. Ze względu na treść art. 42 ust. 3, podwójne domniemanie kompetencji oraz uprawnienie, o którym mowa w art. 46 ust. 2, WINGiK może kontrolować uprawnionych geodetów w zakresie zgodności wykonywanych przez nich prac nie tylko z przepisami ustawy *Pgik*, ale również wymienionymi wcze-

śniej wzorcami. Zwłaszcza kryterium „należytej staranności”, użyte przecież w art. 355 kc, pozwała WINGiK-owi sprawdzić, czy uprawniony geodeta wykonuje swe zobowiązania wobec kontrahentów należycie. Jak już wskazano wyżej, odpowiedzialność zawodowa, cywilna i karna nie są wobec siebie konkurencyjne, lecz mogą się kumulować. W sytuacji, w której jedynie WINGiK-owi przyznano uprawnienie do występowania z wnioskiem o pociągnięcie uprawnionego geodety do odpowiedzialności zawodowej (vide wyroki WSA w Warszawie z 20 lutego 2008 r. – IV SA/Wa 2335/07, Lex nr 477580 i z 22 września 2005 r. – IV SA/Wa 27/05 – Lex nr 205483), rozwiązanie to, aczkolwiek dotkliwe dla geodetów, nie może być jednoznacznie ocenione krytycznie. Nie jest bowiem dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, aby ze statusu osoby zaufania publicznego korzystał podmiot, który wobec swych kontrahentów nie zachowuje należytej staranności.

Jedynie w kategoriach postulatu *de lege ferenda* należy poczynić uwagę, że warto by rozważyć zawężenie zakresu kontroli WINGiK-ów o badanie zgodności z wzorcem należytej staranności, przyznając prawo inicjowania postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej i prawa strony w tym postępowaniu również osobom, wobec których geodeta uprawniony, wykonując prace, nie zachował należytej staranności. Nie wydaje się jednak, aby ten postulat wychodził naprzeciw oczekiwaniom geodetów, ze względu chociażby na ich rolę w postępowaniu rozgraniczeniowym i sporządzaniu dokumentacji do celów prawnych, przy których to czynnościach nader łatwo o subiektywne poczucie krzywdy u stron lub uczestników postępowania.

W tej sytuacji szeroki zakres i nieostre kryteria kontroli WINGiK-ów dokonywanej w odniesieniu do geodetów uprawnionych jawią się jako dolegliwość konieczna dla ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie oznacza to jednak, że obecne rozwiązania prawne nie wymagają korekt zapewniających im większą spójność i przejrzystość, a przede wszystkim poprawiających sytuację osób kontrolowanych.

cdn.

DR HAB. BŁAŻEJ WIERZBOWSKI
kierownik Katedry

Administracyjnego Prawa Gospodarczego
Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej
(skróty redakcji)

OSNOWA NIE DLA KAŻDEGO

Przyzwyczajiliśmy się już do tego, że prace zamawiane na rynku przez administrację publiczną wywołują protesty firm komercyjnych. Tym razem jednak sprawa wzburzyła środowisko naukowe. Niezadowolone Komitetu Geodezji PAN wywołał fakt, że GUGiK zlecił latem br. wykonanie specjalistycznych prac dotyczących osnów podstawowych, tak jakby to były typowe usługi geodezyjne.

Podczas listopadowego posiedzenia Komitetu Geodezji PAN problem przedstawił przewodniczący prof. dr. hab. inż. Marcin Barlik, który jeszcze we wrześniu skierował w tej sprawie pismo do Jolanty Orlińskiej, głównego geodety kraju. Podniósł w nim m.in. argument, że w przypadku udzielania zamówień na prace o charakterze eksperckim, strategicznych dla geodezji w kraju, to kwalifikacje, a nie niska cena i krótki termin wykonania, powinny być kryterium decydującym. Odpowiedź nadeszła po przeszło miesiącu i dotyczyła w dużej części procedury zamówień i dyscypliny finansów publicznych. Poniżej obszernie fragmenty tej korespondencji.

• ZATROSKANIE

KG PAN do GGK: Komitet Geodezji Polskiej Akademii Nauk z ogromnym zatroskaniem i zaniepokojeniem śledzi poczynania Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w zakresie państwowych osnów podstawowych. Podstawowe osnowy geodezyjne, grawimetryczne i magnetyczne stanowią odniesienie dla wszystkich pomiarów wykonywanych w terenie i wykorzystywanych w pracach geodezyjno-kartograficznych. Jako filar tych prac wymagają one szczególnej uwagi ze strony GUGiK. Od jakości tych osnów, ich funkcjonalności, nowoczesności, aktualności, dokładności i stopnia zintegrowania z odpowiednimi europejskimi osnowami zależy poziom funkcjonowania służby geodezyjnej w naszym kraju. Prace związane z zakładaniem i konserwacją osnów pod-

stawowych nie wchodzi w zakres standardowych prac geodezyjno-kartograficznych; mogą być one wykonywane jedynie przez wysoce wyspecjalizowane zespoły legitymujące się odpowiednim doświadczeniem. W szczególności dotyczy to osnowy grawimetrycznej i magnetycznej, zważywszy dodatkowo, że wykształcenie w tej tematyce, i to zaledwie na poziomie elementarnym, uzyskuje rocznie w skali krajowej co najwyżej kilku absolwentów wyższych uczelni.

GGK do KG PAN: W nawiązaniu do pisma Komitetu Geodezji PAN odnoszącego się do oceny działań podejmowanych przez GUGiK w obszarze osnów podstawowych, uprzejmie informuję, że podzielałam troskę KG PAN o stan tych osnów na obszarze kraju.

• ZAINTERESOWANIE

KG PAN: Od kilkunastu lat problematyka osnów podstawowych nie cieszy się należnym zainteresowaniem i troską GUGiK. Znajduje to odbicie zarówno w strukturach organizacyjnych – wchodzi w zakres bardzo obszernej problematyki Departamentu Geodezji, Kartografii i Systemów Informacji Geograficznej – jak i w bardzo ograniczonym asygnowaniu środków, w sposobie doboru wykonawców prac oraz w narzucanych terminach ich wykonania. Specyfika prac w zakresie osnów podstawowych wymaga, aby były one zlecane z wolnej ręki, tj. bezprzetargowo wyspecjalizowanym jednostkom, podobnie jak jest to praktykowane w innych resortach. W wyjątkowych wypad-