

Dopuszczalność postępowania skargowego i wnioskowego wobec geodety, cz. III

Skarga i wniosek a działania organów wobec geodetów

Jak już wykazałem w poprzednich częściach artykułu (GEO-DETA 2 i 4/2018), przedmiotem skargi albo wniosku nie może być osoba i działalność geodety. Pojawia się tu jednak kwestia kompetencji organów administracji publicznej do podejmowania określonego rodzaju działań względem geodetów (również w zakresie postępowania dyscyplinarnego).

Grzegorz Ninard

Zgodnie z art. 46e ust. 2 zd. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* [DzU z 2017 r. poz. 2101] rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie wyjaśniające na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego albo Głównego Geodety Kraju. Złożenie wniosku przez WINGiK-a wymaga pozyskania przez niego odpowiednich informacji o wadliwości działania geodety uprawnionego. Źródło takich informacji może być dowolne. Może nim być np. przeprowadzona przez WINGiK-a kontrola osoby geodety uprawnionego. Zgodnie

bowiem z art. 7b ust. 1 pkt 1 *Pgik* WINGiK kontroluje przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy, a w szczególności:

1) zgodność wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy,

2) posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii.

Działalność kontrolna WINGiK-a jest elementem wykonywania przez niego zadań publicznych. Może zatem stanowić przedmiot zarówno skargi powszechnej, jak i wniosku. Istnieje więc możliwość złożenia do WINGiK-a wniosku o przeprowadzenie kontroli przestrzegania przez geodetę uprawnionego przepisów

prawa geodezyjnego w trakcie wykonywania przez niego prac geodezyjnych lub kartograficznych. Jeśli wnioskodawcy nie spodoba się sposób załatwienia takiego wniosku, ma możliwość złożenia skargi na WINGiK-a do GGK. Uprawnienia te nie zmieniają jednak charakteru czynności kontrolnych – są one przeprowadzane przez WINGiK-a z urzędu, zgodnie z jego wolą. Złożenie stosownego wniosku o przeprowadzenie kontroli nie ma charakteru wiążącego podania – WINGiK wniosek taki może zarówno uwzględnić, jak i oddalić. Jedyny obowiązek WINGiK-a w związku ze złożeniem takiego wniosku sprowadza się do jego rozpoznania i dokonania oceny zasadności zarówno z punktu widzenia opisanej we wniosku sytuacji, jak i możliwości organizacyjnych i kadrowych organu. Jeśli taki wniosek zostanie złożony do innego organu, powinien być – zgodnie z właściwością – przekazany do WINGiK-a.

Niedopuszczalne jest rozpoznanie skargi powszechnej w przypadkach istnienia odrębnych regulacji prawnych statuujących odrębne postępowania dla załatwienia określonej kategorii spraw.

Jak już wcześniej zauważyłem, organizacja systemu odpowiedzialności zawodowej funkcjonuje w sferze publicznej. System ten obejmuje bowiem działania organów administracji

publicznej i specjalnie powołanych do tego celu organów odpowiedzialności zawodowej. Funkcjonowanie tego systemu, teoretycznie i co do zasady, może już być objęte przedmiotem czy to skargi powszechnej, czy to wniosku. Należy jednak pamiętać, że dochodzenie do ustalenia odpowiedzialności zawodowej geodetów uprawnionych objęte jest odrębną sformalizowaną procedurą.

Przypomnijmy: postępowanie skargowe jest odformalizowaną procedurą społecznej kontroli nad działaniem sfery publicznej. Przedmiotem skargi może być dowolny aspekt funkcjonowania tej sfery. Jak stanowi art. 227 kpa, przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

I choć postępowanie skargowe ma charakter powszechny, to nie może ono zastępować innych postępowań sformalizowanych. W systemie prawa polskiego co do zasady przyjęto, że jedną kompetencję przypisuje się jednemu organowi (podmiotowi). Niedopuszczalna jest sytuacja, w której to samo uprawnienie mogą wykonać dwa podmioty. Prowadziłoby to do dualizmu rozstrzygania spraw, a w konsekwencji podważało zasadę zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).

Dlatego też instytucję skargi powszechnej skonstruowano przy uwzględnieniu zasady niekonkurencyjności. Powszechność trybu skargowego ulega ograniczeniu w każdym przypadku, gdy przepisy szczególne określą kategorię spraw poddając rozstrzygnięciu w odrębnej procedurze. Wyrazem tej zasady jest regulacja art. 233-236 i 240 kodeksu postępowania administracyjnego. W pierwszej kolejności kodeks rozwiązuje problem kolizji postępowania skargowego i postępowania administracyjnego. Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony (art. 233). W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne:

1) skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu,

2) skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzą-

cy postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (art. 234).

Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, które może być uwzględnione z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie (art. 235). W przypadkach określonych w art. 233 i 234 organem właści-

go postępowania. Przez to zdaje się zbędne prowadzenie równoległego postępowania skargowego. Przedmiotowe odesłanie wprowadza jednolity standard wymagań formalnych w zakresie sposobu załatwiania skarg” [Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. R. Hau-sera i M. Wierzbowskiego, za: Legalis].

Podsumowując tę część rozważań: niedopuszczalne jest rozpoznanie skargi powszechnej w przypadkach istnie-

Skargę na stanowisko WINGiK-a w przedmiocie odmowy skierowania sprawy na drogę postępowania dyscyplinarnego GGK powinien rozpoznać jako zwykłe podanie o skorzystanie przez niego z posiadanej kompetencji wszczęcia takiego postępowania. Nie ma natomiast uprawnienia do wydawania polecenia WINGiK-owi do wszczęcia tego postępowania.

wym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie, a w przypadkach określonych w art. 235 – organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylenia lub zmiany (art. 236).

Kolizję postępowania skargowego i innych postępowań rozstrzyga art. 240 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym, gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. W doktrynie wskazuje się, że w przypadkach istnienia odrębnej regulacji dotyczącej załatwienia określonego rodzaju sprawy „Ustawodawca nakazuje zatem w pierwszej kolejności stosować przepisy szczególne. Odesłanie do art. 233-239 kpa oznacza, że jeżeli skargę można zakwalifikować jako żądanie wszczęcia postępowania nieuregulowanego w kpa lub innego rodzaju pozakodeksowy środek prawny, lub może zostać wykorzystana w postępowaniu pozakodeksowym, to jej wniesienie powinno wywierać skutki w sferze odpowiednie-

nia odrębnych regulacji prawnych statuujących odrębne postępowania dla załatwienia określonej kategorii spraw.

Zgodnie z art. 46 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, osoba wykonująca samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Następnie w art. 46a-46w uregulowano procedurę ustalania tej odpowiedzialności. W ramach tej procedury wskazano, że zostaje ona wszczęta przez rzecznika dyscyplinarnego na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego albo GGK. O wszczęciu tego postępowania rzecznik dyscyplinarny zawiadamia osobę wykonującą samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii, której ono dotyczy (art. 46e ust. 2).

Skierowanie sprawy na drogę postępowania dyscyplinarnego jest zatem elementem odrębnie uregulowanej, sformalizowanej procedury. W ramach tej procedury nie istnieje możliwość wszczęcia „postępowania odwoławczego” od stanowiska wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w przedmiocie skierowania lub nieskierowania sprawy na drogę postępowania dyscyplinarnego. Jest to kompetencja, którą WINGiK wykonuje z urzędu. A to oznacza, że czynność ta nie jest weryfikowalna nie tylko w drodze procedury

dyscyplinarnej, ale również w drodze postępowania skargowego.

Ponieważ kompetencje do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego posiada również Główny Geodeta Kraju, skargę na stanowisko wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego w przedmiocie odmowy skierowania sprawy na drogę postępowania dyscyplinarnego GGK powinien rozpoznać jako zwykłe podanie o skorzystanie przez niego z posiadanej kompetencji wszczęcia takiego postępowania. Nie ma natomiast uprawnienia do wydawania polecenia WINGiK-owi do wszczęcia tego postępowania. Oznaczałoby to bowiem istnienie II instancji przy ocenie działania WINGiK-a w tej materii.

Z punktu widzenia możliwości złożenia skargi czy wniosku istnieje zatem zasadnicza różnica pomiędzy dwiema kategoriami czynności dokonywanych przez WINGiK-a: przeprowadzeniem czynności kontrolnych oraz zawnioskowaniem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Na zakończenie warto wspomnieć o jeszcze jednej kwestii. Po zmianie systemu odpowiedzialności zawodowej (nowelizacja *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* z 2014 r.) aktualnie nie wydaje się już decyzji administracyj-

w postanowieniu z 19 kwietnia 2017 r. [VI SAB/Wa 8/17, Legalis 1622969], „ocena wykonania przez geodetę pracy nie jest dokonywana w ramach postępowania administracyjnego i nie przybiera procesowej formy decyzji, albowiem żaden z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje takiej formy działania organu w sprawie, której przedmiotem jest ocena pracy. Akt ten nie może być też utożsamiany z innymi aktami podlegającymi kontroli sądów administracyjnych. (...) prowadzenie przez [...] Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego czynności wyjaśniających stanowiło jedynie czynności wstępne, których efektem mogło być ewentualne wystąpienie do rzecznika dyscyplinarnego z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (art. 46e ust. 2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*). Z przedstawionych przepisów wynika, że czynności prowadzone przez (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w celu kontroli wykonywania przez uprawnionego geodetę czynności nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a sporządzone pisma wyjaśniające, w szczególności pismo z dnia [...] maja 2016 r. nie jest decy-

geodetę pracy geodezyjnej nie odnosi się do aktów ani czynności z zakresu administracji publicznej i skarga w tym zakresie jest niedopuszczalna. Prowadzone przez [...] Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego czynności wyjaśniające, jak również ewentualne ich efekty nie kształtują bezpośrednio uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa odnoszących się do skarżącej. Dlatego też nie posiadają waloru decyzji, postanowień, aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 1-4a Post-AdmU, a zatem nie podlegają kognicji sądu administracyjnego”. Analogiczne stanowisko zajął WSA w postanowieniu z 28 listopada 2016 r. [IV SA/Wa 2377/16, Legalis 1662392].

Odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii regulują przepisy rozdziału 8 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*. Wskazane tam organy „nie są organami administracji publicznej w rozumieniu przepisu art. 1 kpa, a rozpoznawana przez nie sprawa nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Jest ona załatwiana co prawda w formie orzeczenia, które jednak nie podlega kontroli sądu administracyjnego, lecz sądu powszechnego, którym jest sąd apelacyjny (art. 46p ust. 1 *Pgik*). Postępowanie dyscyplinarne uregulowane przepisami ustawy *Pgik* nie przewiduje zatem kontroli sądów administracyjnych nad rozstrzygnięciami podjętymi w toku takiego postępowania, tym samym kwestia wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego i wyznaczenia innego rzecznika dyscyplinarnego w dziedzinie geodezji i kartografii oraz innej komisji dyscyplinarnej na podstawie art. 46k ust. 1 i 2 *Pgik*, czyli stron postępowania oraz organów orzekających w tym postępowaniu, nie będzie podlegała kontroli sądu administracyjnego”.

Podsumowując: wszelkie aspekty działalności geodetów (w szerokim tego słowa znaczeniu), o ile nie wchodzi bezpośrednio w zakres działania organów administracji publicznej, nie mogą stanowić – jako przejawy aspektu funkcjonowania na płaszczyźnie prywatnoprawnej – przedmiotu skargi powszechnej lub wniosku. Dotychczasową praktykę w tym zakresie, która dopuszczała rozpoznawanie takich skarg lub wniosków, należałoby zatem zmienić.

Grzegorz Ninard

Radca prawny zatrudniony w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu

Wszelkie aspekty działalności geodetów (w szerokim tego słowa znaczeniu), o ile nie wchodzi bezpośrednio w zakres działania organów administracji publicznej, nie mogą stanowić – jako przejawy aspektu funkcjonowania na płaszczyźnie prywatnoprawnej – przedmiotu skargi powszechnej lub wniosku. Dotychczasową praktykę w tym zakresie należałoby zatem zmienić.

nych (jak przed nowelizacją) w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej geodety. Jak stanowi art. 46p ust. 1 *Pgik*, od orzeczeń Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej stronom służy odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego o apelacji.

Zmiana ta ma również dalej idące konsekwencje. Jak słusznie zauważył WSA

zją administracyjną ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU [*Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi* – red.]. W konsekwencji należało zatem uznać, że skarga na bezczynność (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w zakresie braku dokonania oceny prawidłowości wykonania przez uprawnionego