

Dopuszczalność postępowania skargowego i wnioskowego wobec geodety, cz. I

Skarga na geodetę

Skarga powszechna nie stanowi środka prawnego w prowadzeniu sporów na płaszczyźnie prywatnej. Dlatego rozpoznawanie skarg na geodetów kierowanych do WINGiK-a lub innych organów administracji publicznej jest praktyką błędną.

Grzegorz Ninard

W praktyce działania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK) często pojawia się kwestia skarg składanych przez różne podmioty prawa na osobę (podmiot), czynności lub wynik czynności wykonawcy pracy geodezyjnej. Najczęściej są one efektem niezgody osób zainteresowanych na ustalenia geodety dokonywane w ramach wykonywanych przez niego czynności. Skargi są zwykle kierowane do WINGiK-a, ponieważ wśród kompetencji przypisanych mu ustawą z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (DzU z 2017 r., poz. 2101 – dalej *Pgik*) znajduje się kontrolowanie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, a w szczególności:

- a) zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy,
- b) posiadania uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii (art. 7b ust. 1 pkt 1 *Pgik*).

Generalnie praktyka ta zdaje się nie budzić większych kontrowersji. Skargi takie są bowiem rozpoznawane. Tak samo rozpoznaniu poddawane są różnego rodzaju wnioski dotyczące osoby geodety, w tym odpowiedzialności zawodowej geodetów uprawnionych. Analiza aktualnie obowiązujących przepisów skłania jednak do wniosku, że jest to praktyka błędna.

Na wstępie niezbędne wyjaśnienie terminologiczne. *Pgik* posługuje się terminem „geodeta” wyłącznie w zakresie regulacji postępowania rozgraniczającego. Ponadto ustawa ta posługuje się pojęciem „osoby wykonującej samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii”, a także „wykonawcy pracy geodezyjnej”. Pojęcie geodety (*sensu stricto*)

nie jest w niej zdefiniowane. Można przyjąć, że rozumie się pod nim osobę posiadającą kierunkowe wykształcenie i umiejętności pozwalające na wykonywanie prac geodezyjnych. Tylko hasłowo przypomnijmy, że *Pgik* przez wykonawcę pracy geodezyjnej rozumie przedsiębiorcę, jednostkę organizacyjną, a także osobę legitymującą się uprawnieniami zawodowymi w dziedzinie geodezji i kartografii w przypadku wykonywania przez tę osobę funkcji biegłego sądowego, mierniczego górniczego lub asystenta mierniczego górniczego (art. 11) [szerzej o pojęciu „wykonawcy”: G. Ninard, Wykonawca prac geodezyjnych i kartograficznych, czyli zmiany w art. 11 *Pgik*, *GEODETA* 3/2015, s. 11-14]. O nabywaniu uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii traktuje natomiast rozdział 8 *Pgik* (art. 42-45h). Dla potrzeb prowadzonych rozważań przyjmijmy następującą konwencję terminologiczną: przez geodetę rozumiemy zarówno osobę posiadającą uprawnienia zawodowe, jak i wykonawcę prac geodezyjnych i kartograficznych.

Rozważania zaczniemy od instytucji skargi powszechnej (*actio popularis*) i, przechodząc do meritum, zdefiniujmy to pojęcie. Prawo do złożenia skargi jest uprawnieniem rangi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 63 Konstytucji każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi 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 petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

W ujęciu konstytucyjnym skarga stanowi jedną z trzech form tzw. prawa do petycji *sensu largo* [Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 pod red. prof. M. Safjana i L. Boska; za: Legalis]. Nie wchodząc jednak w rozważania na

temat wzajemnej relacji wymienionych form prawa do petycji *sensu largo* oraz charakteru prawnego wniosku i petycji *sensu stricto*, można wskazać, że rozwinięciem cytowanej regulacji konstytucyjnej są:

- w zakresie skarg i wniosków – postanowienia Działu VIII („Skargi i Wnioski”) kodeksu postępowania administracyjnego,
- w zakresie petycji – postanowienia ustawy z 11 lipca 2014 r. *o petycjach* (DzU z 2017 r. poz. 1123).

Zgodnie z postanowieniami kpa zagwarantowane każdemu w Konstytucji RP prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami Działu VIII. Skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą (art. 221 kpa). O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222). Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227).

Najważniejsza z punktu widzenia naszych rozważań jest kwestia przedmiotu skargi. W ujęciu konstytucyjnym przedmiotem skargi jako uprawnienia o charakterze politycznym jest szeroko rozumiana działalność z zakresu administracji publicznej. Regulacja kodeksowa w zasadzie powiela

to określenie zakresu przedmiotowego skargi, używając przy tym konstrukcji katalogu otwartego („w szczególności”). Przyjęta konstrukcja legislacyjna w postaci katalogu otwartego oznacza, że przedmiotem skargi mogą być także inne przejawy działalności sfery publicznej.

W doktrynie wskazuje się, że „skarga to wystąpienie jednostki lub grupy osób zawierające krytykę zjawisk, których dotyczy. Jej przedmiotem mogą być wszelkie przejawy działalności lub bezczynności organów państwowych, samorządowych i organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone przez państwo. (...) Zakres skargi nie podlega jakimkolwiek ograniczeniom przedmiotowym. Może ona dotyczyć wszystkich spraw objętych kompetencjami organów państwowych (wszystkich trzech władz), organów samorządowych i organizacji społecznych, jeżeli wykonują zadania zlecone przez państwo. (...) Na wystąpienie ze skargą nie ma żadnych ograniczeń czasowych i można ją wnieść w każdym terminie. Skarżący nie musi wykazać ani swojego interesu prawnego, ani faktycznego”. Skarga (a także wnioski) są powszechnymi, dostępnymi formami „działania prawnego (*actio popularis*) zawierającymi żądanie rozpatrzenia i załatwienia ich przez organ państwowy. Służą ochronie nie tylko praw podstawowych, ale wszelkich praw i interesów indywidualnych, grupowych i interesu ogółu, dążąc do zmian w funkcjonowaniu lub organizacji organów państwowych i samorządowych lub do zmian stanu prawnego” [B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, C.H. Beck 2012 r., s. 379-380].

„Skarga jest prawnym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego ani też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Skarga jest równocześnie traktowana jako odformalizowany środek społecznej kontroli działania administracji publicznej podejmowanej w interesie jednostkowym lub publicznym (...). Z uwagi na tak szeroki zakres spraw i funkcji skargi jej określenie w art. 227 ma charakter przykładowy. Sformułowanie »w szczególności« występujące w przepisie wskazuje na to, że nie określa się w nim wyczerpująco przedmiotu skargi” [B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck 2011, s. 706].

Skarga może zatem dotyczyć wszelkiego rodzaju interesów osoby ją składającej. Musi natomiast zawierać zarzut

wadliwego zachowania się (działania lub zaniechania) podmiotu publicznego. I to właśnie aspekt publiczny ganiego zachowania określa granice skargi powszechnej. Innymi słowy skarga powszechna nie stanowi środka prawnego w prowadzeniu sporów na płaszczyźnie prywatnej. Powyższa konstatacja ma kapitalne znaczenie ze względu na status prawny geodety i jego działalności.

Z punktu widzenia regulacji prawa geodezyjnego geodeta jest podmiotem prywatnym. Nie jest on częścią Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (zob. rozdział 2 – art. 6-10 *Pgik*). Nie wykonuje on, co do zasady, zadań publicznych ani czynności w zakresie tych zadań (chyba że na mocy szczególnego upoważnienia ustawowego organ administracji publicznej takie czynności geodecie zleci, ale te wyjątkowe okoliczności pozostają poza zakresem niniejszych rozważań). W tym miejscu warto także wskazać, że geodeta nigdzie w przepisach nie jest kwalifikowany jako funkcjonariusz publiczny (zob. art. 115 § 13 ustawy z 6 czerwca 1997 r. kodeks karny, DzU z 2017 r. poz. 2204).

(m.in. w bazie EGIB). PZGiK jest natomiast tzw. rejestrem publicznym. Dane i materiały znajdujące się w zasobie są co do zasady objęte domniemaniem prawidłowości. Dlatego też stworzony został system weryfikacji wyników prac geodezyjnych przez organy prowadzące zasób, by materiały przekazywane i gromadzone w zasobie były prawidłowe [szerzej: G. Ninard, Weryfikacja wyników prac geodezyjnych, cz. I-V, GEO-DETA 12/2016-4/2017].

Powstaje w tym miejscu pytanie, kiedy praca geodety (a w zasadzie jej wyniki) staje się elementem sfery publicznej i przestaje być wyłącznie elementem sfery prywatnej? Wykonując prace, geodeta zazwyczaj działa na zlecenie podmiotu zainteresowanego ich wynikiem. Realizuje zatem zwykłą umowę cywilnoprawną o charakterze umowy o dzieło. W jej efekcie geodeta zobowiązany jest sporządzić zestaw dokumentów obrazujących przebieg wykonywanych prac oraz ich wyniki. Dokumenty te gromadzi się w tzw. operacie technicznym (zob. § 71 rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 9 listo-

Ani osoba geodety, ani sposób wykonywania przez niego prac, ani też wyniki tych prac znajdujące swoje odzwierciedlenie w operacie technicznym nie mogą być przedmiotem skargi powszechnej, gdyż wszystkie te aspekty znajdują się w sferze prywatnej, a nie publicznej.

Geodeta jest albo osobą wykonującą zawód związany z geodezją, albo przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą lub zawodową. Jest zatem podmiotem prawa prywatnego i swoją aktywność realizuje na płaszczyźnie prywatnoprawnej. Nie funkcjonuje on zatem w sferze publicznej.

Co innego natomiast można powiedzieć o wynikach pracy geodety. Instytucja państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (PZGiK) oparta została m.in. na zasadzie obcych źródeł informacyjnych. To nie organy SGiK zasilają zasób, ale inne podmioty i organy (zob. art. 12, 22-24 *Pgik*). Najważniejszym zaś źródłem materiałów i danych dla zasobu są geodeci. To wyniki ich prac przede wszystkim są podstawą do aktualizacji informacji gromadzonych w bazach danych prowadzonych przez te organy

pada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, DzU nr 263, poz. 1572).

Na chwilę jego sporządzenia operat techniczny stanowi wyłącznie komplet dokumentów o charakterze prywatnym. Dokumenty i dane zgromadzone w operacie technicznym nie mają znaczenia prawnego w tym sensie, iż nie wywołują żadnych skutków prawnych. Są wyłącznie zestawieniem o charakterze techniczno-informacyjnym. Wyłącznym dysponentem operatu jest w tym momencie geodeta. Co prawda wskazany § 71 rozporządzenia ws. standardów nakłada na geodetę obowiązek przekazania operatu technicznego do zasobu, jednakże obo-

wiązek ten nie zmienia charakteru prawnego samego operatu.

Po przekazaniu operatu do właściwego organu poddany jest on procedurze weryfikacji, w wyniku której zostaje uznany za prawidłowo sporządzony lub nie. W pierwszym przypadku właściwy organ potwierdza przyjęcie zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych do PZGiK wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także uwierzytelnia dokumenty opracowane na podstawie wykonanych prac na potrzeby postępowań administracyjnych, postępowań sądowych lub czynności cywilnoprawnych, jeżeli w sprawie tego uwierzytelnienia złożony został wniosek. I to właśnie ten moment, a właściwie ta czynność powoduje zmianę statusu prawnego operatu technicznego i wchodzących w jego zakres danych i materiałów. Dopiero w tym momencie nabywają one status publiczno-prawny jako elementy treściowe PZGiK.

W drugim przypadku organ zwraca operat geodecie. Pozostaje on tym samym zestawem dokumentów prywatnych.

Zmiana statusu prawnego operatu technicznego jest następstwem działania organu prowadzącego zasób. Bez przeprowadzenia postępowania weryfikacyjnego zmiana ta nie może mieć miejsca (pomijam tu prace wykonywane bezpośrednio na zlecenie organu prowadzącego zasób). Innymi słowy, to aktywność organu administracji publicznej powoduje zmianę statusu operatu technicznego. Samo zachowanie się geodety i jakiegokolwiek jego czynności zwią-

gi powszechnej. Żaden organ administracji publicznej nie ma zatem prawa rozpoznać skargi na geodetę. Nie ma znaczenia, do którego z organów SGiK taka skarga wpłynie. Starosta, marszałek, WINGiK czy też Główny Geodeta Kraju powinni samodzielnie odpowiedzieć skarżącemu, że brak jest możliwości składania skargi powszechnej na geodetę. A w zależności od kontekstu skargi ewentualnie mogliby wskazać „skarżącemu” inną drogę prawną dochodzenia ochrony jego uprawnień lub interesów. Powszechną praktykę przekazywania skarg na geodetów przez starostów do WINGiK-a także należy zatem uznać za wadliwą.

Nie wolno jednak zapominać, że w przeciętnej „skardze” mogą znaleźć się zarzuty kierowane względem najróżniejszych aspektów związanych – nawet pośrednio – z „pracą” geodety, łącznie np. z wnioskiem o przywrócenie zapisów ewidencyjnych sprzed wprowadzenia zmian na podstawie „skarżonej” pracy. Do obowiązku organu, który otrzymał taką „skargę”, będzie należało dokonanie jej analizy, rozdzielenie poszczególnych wątków i rozpoznanie tych, które należą do właściwości tego organu, przekazanie innych według właściwości do innych organów i wyjaśnienie „skarżącemu”, że skarga powszechna (*sensu stricto*) na geodetę nie przysługuje.

Pismo organu o odmowie przyjęcia „skargi” na geodetę do rozpoznania z powodu jej niedopuszczalności nie podlega zaskarżeniu. Postępowanie skargowe jest odrębnym, samodzielnym, odformalizowanym i uproszczonym postępowaniem z zakresu administracji

wiadomieniem o sposobie załatwienia skargi). Skarga z art. 227 kpa jest zaś odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, niedającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sądowoadministracyjnego (...). Wniesienie odwołania na pisma (zawiadomienia wydane w trybie skargowym), od których nie przysługuje środek zaskarżenia, obliuguje właściwy organ do potraktowania odwołania jako niedopuszczalnego. W takim przypadku, zgodnie z treścią art. 134 kpa, organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania”.

Pismo organu o odmowie przyjęcia „skargi” na geodetę do rozpoznania nie będzie także podlegało zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Orzecznictwo jest tu jednoznaczne: „Skarga z art. 227 kpa jest odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, niedającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego. W postępowaniu tym nie rozstrzyga się konkretnej sprawy administracyjnej. Tym samym ocena prawidłowości prowadzenia postępowania skargowego nie podlega kognicji sądów administracyjnych” [postanowienie WSA z 18 kwietnia 2016 r., IV SA/Wa 309/16, Legalis]. „W sprawach dotyczących postępowania skargowego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Działania podejmowane przez organ w trybie postępowania w zakresie skarg i wniosków, normowanym przepisami Działu VIII kpa, nie mają formy aktu lub czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*” [postanowienie NSA z 24 lipca 2013 r., I OSK 960/13, Legalis].

Żaden organ administracji publicznej nie ma prawa rozpoznać skargi na geodetę. Starosta, marszałek, WINGiK czy GGK powinni samodzielnie odpowiedzieć skarżącemu, że brak jest możliwości składania skargi powszechnej na geodetę.

zane z rozporządzaniem operatem nie mają takiego znaczenia.

Tym samym nie ma znaczenia, czy przedmiotem skargi powszechnej jest osoba geodety, sposób wykonywania przez niego prac, czy też wyniki tych prac, znajdujące swoje odzwierciedlenie w operacie technicznym. Wszystkie te aspekty funkcjonowania geodety znajdują się w sferze prywatnej, a nie publicznej. Tym samym nie mogą być przedmiotem skar-

publicznej. Jego celem jest ewentualne naprawienie jakiegoś wadliwie działającego elementu sfery publicznej, a nie rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. Jest ono jednoinstancyjne. Jak słusznie zauważył WSA w wyroku z 3 sierpnia 2017 r. [II SA/Go 433/17, Legalis], „tryb skargowy z art. 221-240 kpa jest samodzielnym, jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, które kończy się czynnością materialno-techniczną (za-

Pismo organu o odmowie przyjęcia „skargi” na geodetę może natomiast stanowić przedmiot odrębnej skargi powszechnej na organ (np. starostę), który je wystosował. Jednakże taka skarga powinna zostać rozpoznana odmownie. Organ rozpoznający taką skargę (np. WINGiK) powinien wskazać skarżącemu, że starosta prawidłowo ocenił skargę na geodetę jako niedopuszczalną.

Na zakończenie warto wspomnieć o jeszcze jednym aspekcie omawianego problemu, czyli o odpowiedzialności zawodowej geodetów. Często bowiem w skargach (i wnioskach) mogą być poruszane aspekty wadliwej pracy geodety wskazujące na możliwość wszczęcia przeciwko geodecie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej. Ale o tym w następnej części artykułu.

Grzegorz Ninard

Radca prawny zatrudniony w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu