

PROTOKÓŁ NR 1/2024

**z posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji
Rady Powiatu Międzychodzkiego
odbytego w dniu 3 października 2024 r.
w celu rozpatrzenia skargi na działalność Starosty Międzychodzkiego**

Komisja Skarg Wniosków i Petycji Rady Powiatu Międzychodzkiego (dalej: KSWiP) w składzie:

1. Daniel Kozubowski – przewodniczący
2. Magdalena Jabłońska – członek
3. Marek Jakóbczyk – członek
4. Daria Martyńska – członek
5. Wiesław Rybarczyk – członek

odbyła w dniu 3 października 2024 r. posiedzenie w celu rozpatrzenia złożonej przez pana Grzegorza Borowskiego na działalność Starosty Międzychodzkiego polegająca na zaniedbaniu oraz nienależytym wykonywaniu zadań związanych z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi stanu prawnego działki nr 93/1 położonej w Chorzępowie, gminie Sieraków.

Lista obecności członków KSWiP stanowi załącznik nr 1 do protokołu.

W posiedzeniu KSWiP wzięli udział:

1. Marcin Kłos – radca prawny,
2. Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami Daria Przybylska,
3. Geodeta Powiatowy Wojciech Pawlak (Kierownik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami).

Członkowie KSWiP zapoznali się z treścią otrzymanej skargi oraz zagadnieniami dotyczącymi postępowania skargowego zawartymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.).

Geodeta Powiatowy Wojciech Pawlak przedstawił członkom komisji przedmiot i zakres toczonych postępowań, których wnioskodawcą jest pan Grzegorz Borowski:

- sprawa nr GN.PODGiK.6620.1.1.2023;
- sprawa nr GN-gn.6821.8.2024;
- sprawa nr GN.PODGiK.6620.1.5.2024.

W postępowaniu skargowym obowiązuje zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. Na podstawie k.p.a. 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.

Z korelacji art. 227 k.p.a. w zw. z art. 229 pkt 4 k.p.a. wynika, że rada powiatu jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarząd powiatu oraz starosty i kierowników

powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, za wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (organem właściwym jest wojewoda lub organ wyższego stopnia).

W ocenie KSWiP Rada Powiatu Międzychodzkiego nie jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi. Organem właściwym w sprawie rozpatrzenia skargi na działania starosty w związku z wykonywanymi przez niego zadaniami z zakresu administracji rządowej, wynikającymi z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 z późn. zm., dalej: p.g.k.) – na podstawie art. 229 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7b ust. 2 pkt 2 p.g.k. jest Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Zgodnie z art. 229 pkt 2 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia. Z kolei stosownie do art. 7b ust. 2 pkt 2 p.g.k., w rozumieniu k.p.a. wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. W orzecznictwie wskazuje się, że wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest w rozumieniu k.p.a. – organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej (art. 7b p.g.k.), w tym do starosty (art. 7d pr.g.k.) – (tak wyrok WSA we Wrocławiu z 19.08.2015 r., II SA/Wr 217/15, LEX nr 2147188).

Wykonanie przez wojewodę funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej stanowi więc naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej. Delegacja ustawowa zawarta w art. 7b ust. 2 p.g.k. wyznacza Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego jako organ II instancji w rozumieniu k.p.a. i nie ma możliwości, aby przeznaczone mu funkcje zamiennie i bez żadnych upoważnień sprawował wojewoda. Wykonanie przez wojewodę funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej stanowi więc naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej (tak wyrok WSA w Warszawie z 19.10.2004 r., II SA 1443/03, LEX nr 160799).

W doktrynie podnosi się, że zadania wojewódzkiego inspektora, o których mowa w art. 7b ust. 2 p.g.k., są wykonywane w jego imieniu, a nie w imieniu wojewody, odnoszą się zaś do rozstrzygania spraw w trybie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*. I tak, wojewódzki inspektor jest organem pierwszej instancji w tych sprawach, jeśli wynika to bezpośrednio z przepisów k.p.a. Jest on też organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, o których mowa w art. 6a ust. 1 pkt 2 p.g.k. Ze względu na to, iż są to organy funkcjonujące w strukturach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa wprowadziła odstępstwo od ogólnej zasady wyrażonej w art. 17 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym organami wyższego stopnia w rozumieniu tego kodeksu są – w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. W tym też zakresie ustawa jest taką ustawą szczególną, o której mowa w art. 17 pkt 1 k.p.a. (tak J. Maćkowiak, M. Krzywiński [w:] *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, wyd. II, red. J. Lang, T. Myśliński, E. Stefańska, Warszawa 2018, art. 7(b)).

Za właściwością wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego do rozpatrzenia skargi złożonej w trybie art. 229 pkt 2 k.p.a. na działania starosty w sprawach wynikających z przepisów p.g.k. jednoznacznie opowiedział się WSA w Gorzowie Wielkopolskim w postanowieniu z 14.12.2011 r., II SAB/Go 56/11, LEX nr 1115195.

W świetle powyższego, w ocenie KSWiP organem właściwym w sprawie rozpatrzenia skargi na działania starosty w związku z wykonywanymi przez niego zadaniami z zakresu administracji rządowej, wynikającymi z ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* – na podstawie art. 229 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7b ust. 2 pkt 2 p.g.k. jest Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Reasumując powyższe:

- 1) KSWiP przeprowadziła analizę treści przedłożonej skargi, celem przedłożenia Radzie Powiatu Międzychodzkiego propozycji jej rozpatrzenia;**
- 2) KSWiP, mając na względzie aktualny stan prawny, wskazuje, że Rada Powiatu Międzychodzkiego nie jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi Pana G.B. na Starostę Międzychodzkiego, zaś skarga powinna zostać przekazana do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego jako organowi właściwemu do jej rozpatrzenia.**

Na podstawie protokołu z posiedzenia sformułowano opinię KSWiP w sprawie złożonej skargi (Załącznik nr 2).

Przewodniczący Komisji poinformował, iż bieżące posiedzenie jest pierwszym posiedzeniem KSWiP, w związku z powyższym zasadne jest dokonanie wyboru Zastępcy Przewodniczącego Komisji. Zaproponowano kandydaturę pani Darii Martyńskiej (wyraziła zgodę). Innych kandydatur nie zgłoszono, wobec czego przewodniczący Komisji zarządził głosowanie nad wyborem Zastępcy Przewodniczącego. Obecni na posiedzeniu radni w formie głosowania jednogłośnie zaakceptowali kandydaturę pani Darii Martyńskiej na Zastępcę Przewodniczącego Komisji.

Wobec wyczerpania porządku obrad, Przewodniczący Komisji zakończył posiedzenie Komisji.

Przewodniczący Komisji	Daniel Kozubowski	.....
Zastępca Przewodniczącego Komisji	Daria Martyńska	.....
Członek Komisji	Magdalena Jabłońska	.....
Członek Komisji	Wiesław Rybarczyk	.....
Członek Komisji	Marek Jakóbczyk	.....

OPINIA

Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Międzychodzkiego z dnia 3 października 2024 r.

Komisja Skarg Wniosków i Petycji Rady Powiatu Międzychodzkiego w składzie:

1. Daniel Kozubowski – przewodniczący
2. Daria Martyńska – zastępca przewodniczącego
3. Magdalena Jabłońska – członek
4. Marek Jakóbczyk – członek
5. Wiesław Rybarczyk – członek

zapoznała się z treścią skargi oraz – mając na względzie aktualny stan prawny – w związku z brakiem kompetencji do rozpatrzenia skargi wskazuje, że na podstawie art. 231 w związku z art. 229 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) w ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Międzychodzkiego Rada Powiatu Międzychodzkiego nie jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi Pana G.B. na Starostę Międzychodzkiego, zaś skarga powinna zostać przekazana do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego jako organowi właściwemu do jej rozpatrzenia, z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu do opinii.

UZASADNIENIE

Zgodnie z § 92 Uchwały Nr LI/296/2024 z dnia 25 października 2018 r. w sprawie Statutu Powiatu Międzychodzkiego (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2018 r., poz. 8662, zwany dalej: Statutem) Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu Międzychodzkiego (zwana dalej: KSWiP) ma charakter kolegialnego ciała opiniodawczo-doradczego Rady w zakresie składanych przez uprawnione podmioty skarg, wniosków i petycji. Stosownie natomiast do zapisów § 98 Statutu podstawowym zadaniem KSWiP jest przygotowywanie na potrzeby Rady projektów postanowień proceduralnych, uchwał oraz innych dokumentów związanych z rozpatrywanymi skargami, wnioskami i petycjami.

Zgodnie zaś z § 98 Statutu, KSWiP dokonuje wyjaśnienia sytuacji opisanej w sprawie oraz zasięga informacji niezbędnych od innych podmiotów, w tym od Starosty.

Wobec powyższego, KSWiP przeprowadziła postępowanie wyjaśniające mające na celu przedłożenie Radzie propozycji rozstrzygnięcia złożonej skargi.

Rozpatrzenie skargi było przedmiotem posiedzenia KSWiP w dniu 3 października 2024 r.

Członkowie KSWiP zapoznali się z treścią otrzymanej skargi oraz zagadnieniami dotyczącymi postępowania skargowego zawartymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.).

Zgodnie z § 97 ust. 3 Statutu KSWiP na pierwszym posiedzeniu po otrzymaniu informacji i materiałów, w pierwszej kolejności zobowiązana jest ustalić kwalifikację pisma, a następnie dokonać oceny formalno-prawnej zakwalifikowanego pisma pod względem właściwych przepisów normujących tą materię.

Geodeta Powiatowy Wojciech Pawlak przedstawił członkom komisji przedmiot i zakres toczonych postępowań, których wnioskodawcą jest pan Grzegorz Borowski:

- sprawa nr GN.PODGiK.6620.1.1.2023;
- sprawa nr GN-gn.6821.8.2024;
- sprawa nr GN.PODGiK.6620.1.5.2024.

W postępowaniu skargowym obowiązuje zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. Na podstawie k.p.a. 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. Z korelacji art. 227 k.p.a. w zw. z art. 229 pkt 4 k.p.a. wynika, że rada powiatu jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarząd powiatu oraz starosty i kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, za wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W ocenie komisji Rada Powiatu Międzychodzkiego nie jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowej skargi. Organem właściwym w sprawie rozpatrzenia skargi na działania starosty w związku z wykonywanymi przez niego zadaniami z zakresu administracji rządowej, wynikającymi ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 z późn. zm., dalej: p.g.k.) – na podstawie art. 229 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7b ust. 2 pkt 2 p.g.k. jest Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Zgodnie z art. 229 pkt 2 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia. Z kolei stosownie do art. 7b ust. 2 pkt 2 p.g.k., w rozumieniu k.p.a. wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej. W orzecznictwie wskazuje się, że wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest w rozumieniu k.p.a. – organem wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej (art. 7b p.g.k.), w tym do starosty (art. 7d pr.g.k.) – (tak wyrok WSA we Wrocławiu z 19.08.2015 r., II SA/Wr 217/15, LEX nr 2147188).

Wykonanie przez wojewodę funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej stanowi więc naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej. Delegacja ustawowa zawarta w art. 7b ust. 2 p.g.k. wyznacza Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego jako organ II instancji w rozumieniu k.p.a. i nie ma możliwości, aby przeznaczone mu funkcje zamiennie i bez żadnych upoważnień sprawował wojewoda. Wykonanie przez wojewodę funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej stanowi więc naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej (tak wyrok WSA w Warszawie z 19.10.2004 r., II SA 1443/03, LEX nr 160799).

W doktrynie podnosi się, że zadania wojewódzkiego inspektora, o których mowa w art. 7b ust. 2 p.g.k., są wykonywane w jego imieniu, a nie w imieniu wojewody, odnoszą się zaś do rozstrzygania spraw w trybie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*. I tak, wojewódzki inspektor jest organem pierwszej instancji w tych sprawach, jeśli wynika to bezpośrednio z przepisów k.p.a. Jest on też organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej, o których mowa w art. 6a ust. 1 pkt 2 p.g.k. Ze względu na to, iż są to organy funkcjonujące w strukturach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa wprowadziła odstępstwo od

ogólnej zasady wyrażonej w art. 17 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym organami wyższego stopnia w rozumieniu tego kodeksu są – w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. W tym też zakresie ustawa jest taką ustawą szczególną, o której mowa w art. 17 pkt 1 k.p.a. (tak J. Maćkowiak, M. Krzymiński [w:] *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, wyd. II, red. J. Lang, T. Myśliński, E. Stefańska, Warszawa 2018, art. 7(b)).

Za właściwością wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego do rozpatrzenia skargi złożonej w trybie art. 229 pkt 2 k.p.a. na działania starosty w sprawach wynikających z przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, jednoznacznie opowiedział się WSA w Gorzowie Wielkopolskim w postanowieniu z 14.12.2011 r., II SAB/Go 56/11, LEX nr 1115195.

W świetle powyższego, w ocenie Komisji organem właściwym w sprawie rozpatrzenia skargi na działania starosty w związku z wykonywanymi przez niego zadaniami z zakresu administracji rządowej, wynikającymi z ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* – na podstawie art. 229 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7b ust. 2 pkt 2 p.g.k. jest Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Reasumując powyższe:

- 1) KSWiP przeprowadziła analizę treści przedłożonej skargi, celem przedłożenia Radzie Powiatu Międzychodzkiego propozycji jej rozpatrzenia;**
- 2) KSWiP, mając na względzie aktualny stan prawny, wskazuje, że Rada Powiatu Międzychodzkiego nie jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi Pana G.B. na Starostę Międzychodzkiego, zaś skarga powinna zostać przekazana do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego jako organowi właściwemu do jej rozpatrzenia.**

Przewodniczący Komisji	Daniel Kozubowski	.....
Zastępca Przewodniczącego Komisji	Daria Martyńska	.....
Członek Komisji	Magdalena Jabłońska	.....
Członek Komisji	Wiesław Rybarczyk	.....
Członek Komisji	Marek Jakóbczyk	.....