



**MAZOWIECKI
URZĄD WOJEWÓDZKI
W WARSZAWIE**

**Stosowanie
Kodeksu postępowania administracyjnego
przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej
wnioski i skargi**

Warszawa, 20 października 2022 r.



Plan tematów

1. Stosowanie K.p.a. na szczeblu powiatowym
2. Zakres stosowania skarg i wniosków
3. Ochrona skarżącego
4. Przedmiot skargi i wniosku
5. Forma wnoszenia skarg i wniosków
6. Rozpatrywanie skarg i wniosków
7. Właściwość organów do rozpatrzenia skarg i wniosków



Plan tematów – c.d.

8. Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg
9. Zawiadomienie o załatwieniu skargi lub wniosku
10. Przedłużenie terminu załatwienia skargi lub wniosku
11. Skarga na sposób załatwienia wniosku
12. Powaga rzeczy osądzonej



Stosowanie K.p.a. na szczeblu powiatowym

- W postępowaniach dotyczących spraw indywidualnych należących do właściwości organu, załatwianych w drodze decyzji – np. decyzje dotyczące ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów, nałożenia obowiązku opracowania dokumentacji, odmowy przyjęcia operatu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (**ale tylko od momentu zaistnienia pewnego zdarzenia**),
- W sporach o własność,
- Przy wydawaniu zaświadczeń,
- Przy rozpatrywaniu skarg i wniosków,

W rozdziale 1 K.p.a. są także wyłączenia dotyczące stosowania tej ustawy.



Zakres stosowania skarg i wniosków

- Zgodnie z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78 z 1997 r. poz. 483 ze zm.) 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.
- Pomimo, że K.p.a. nie stosuje się w sprawach, które zostały wymienione w art. 3, jednak należy zwrócić uwagę na treść § 4 powyższego przepisu, który wskazuje na objęcie wyłączonych postępowań spod mocy K.p.a. przepisami działu VIII – Skargi i wnioski.



- Na podstawie art. 226 K.p.a. zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Przepisy rozporządzenia stosuje się do skarg i wniosków składanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych.

Należy nadmienić, że te przepisy znajdują zastosowanie również do:

- 1) skarg i wniosków przekazanych właściwym organom przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne oraz organizacje i instytucje społeczne,
- 2) materiałów prasowych i innych opublikowanych wiadomości, jeżeli mają znamiona skargi lub wniosku i zostały przesłane właściwym organom przez redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne.



- Art. 222 K.p.a. - o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma.

Wyrok NSA II OSK 122/18 z dnia 28 listopada 2019 r. - przedmiotem skargi może być każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu. Należy przy tym podkreślić, że to nie organ, a strona formułuje zamierzenia, jakie chce podjąć w postępowaniu czy wywołać składanym wnioskiem.



- Art. 225 K.p.a. – Ochrona skarżącego

§ 1. Nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych.

§ 2. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku.

Przepisy art. 222 i 225 K.p.a. dotyczą tzw. Skargi obywatelskiej i nie mogą mieć zastosowania w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej



Postanowienie WSA I SA/Łd 541/20 z dnia 27 listopada 2020 r.

Tryb skargowo - wnioskowy jest jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, którego zakończenie, czyli zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, a więc nie tylko postępowania odwoławczego, ale także postępowania sądownoadministracyjnego. Oznacza to, że podejmowane w trybie art. 237 § 3 K.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie przybiera żadnej z prawnych form działania organu administracji publicznej, podlegających kontroli sądu administracyjnego.



- Art. 227 K.p.a. – Przedmiot skargi

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.

- Art. 241 K.p.a. – Przedmiot wniosku

Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.



Wyrok NSA II OSK 2821/21 z 10 marca 2022 r. - Ustawodawca nie ograniczył przedmiotu skargi, a osoba wnosząca skargę powinna wskazać jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, który jest powołany do wykonywania zadań państwa lub inny podmiot, np. organizację społeczną, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej, oraz ich pracowników i funkcjonariuszy którego, jej zdaniem, błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi. Do zakwalifikowania pisma jako skargi wystarczające jest więc wskazanie w nim niezadowolenia strony, która je składa.



- **Wyrok WSA II SAB/Lu 45/21 z dnia 8 lipca 2021 r.** - Wniosek o wszczęcie przez organ administracji postępowania administracyjnego z urzędu traktować należy, jako skargę, o której mowa w art. 227 K.p.a. Na niezakończony skargi w terminie nie przysługuje skarga na bezczynność do sądu administracyjnego. Nie przysługuje też taki środek zaskarżenia na sposób zakończenia skargi, który nie satysfakcjonuje skarżącego.
- Postanowienie WSA II SA/Wa 2148/20 z dnia 21 stycznia 2021 r. – niezaskarżalność skargi powszechnej, gdyż działania i czynności podejmowane w trybie postępowania skargowego nie są ani decyzjami administracyjnymi, ani postanowieniami, ani aktami lub czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.



Forma wnoszenia skarg i wniosków (rozdział 2 rozporządzenia)

Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

W razie zgłoszenia skargi lub wniosku ustnie, przyjmujący zgłoszenie sporządza protokół, który podpisują wnoszący skargę lub wniosek i przyjmujący zgłoszenie. W protokole zamieszcza się datę przyjęcia skargi lub wniosku, imię, nazwisko (nazwę) i adres zgłaszającego oraz zwięzły opis treści sprawy.

Przyjmujący skargi i wnioski potwierdza złożenie skargi lub wniosku, jeżeli zażąda tego wnoszący.



Rozpatrywanie skarg i wniosków

Skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania.

Jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w **terminie siedmiu dni** od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

Wszelka korespondencja w sprawie jest prowadzona za pomocą środka, który posłużył do złożenia skargi (za wyjątkiem złożenia do protokołu).



Właściwość organów do rozpatrzenia skarg i wniosków

Skargi na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rozpatruje wojewoda lub organ wyższego stopnia. Jeżeli organ nie jest właściwy do rozpatrzenia skargi, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi. O przekazaniu skargi zawiadamia się równocześnie skarżącego.



Właściwość organów do rozpatrzenia skarg i wniosków – c.d.

Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu **siedmiu dni** przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

Skargi i wnioski należy załatwiać bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu **miesiąca**.



Właściwość organów do rozpatrzenia skarg i wniosków – c.d.

Art. 232 K.p.a. – Przekazanie skargi organowi niższego stopnia

§ 1. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu.

§ 2. Skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia.

§ 3. O przekazaniu skargi zawiadamia się równocześnie skarżący.



Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg

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 K.p.a.).

Wyrok WSA II SAB/Wr 12/21 z 24 maja 2021 r. - Przy stosowaniu art. 233 K.p.a. nie można jednak pomijać treści regulacji z art. 61a § 1 K.p.a., według którego jeśli żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.



Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg – c.d.

Wyrok NSA II OSK 1038/20 z dnia 2 września 2020 r. - W demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne zamykanie drogi do postępowania administracyjnego przez stosowanie procedury postępowania skargowo-wnioskowego regulowanego przepisami działu VIII K.p.a. Stanowi o tym *expressis verbis* art. 233 K.p.a., zgodnie z którym 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.



Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg – c.d.

Art. 234 K.p.a. - 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 prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.



Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg - c.d.

W przypadkach określonych w art. 233 i 234 K.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie.

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 K.p.a.).



Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg – wyroki

Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r. sygn. I FSK 720/17 - W konstrukcji art. 235 § 1 K.p.a. zawarte jest domniemanie prawne, zgodnie z którym skargę w sprawie zakończonej decyzją ostateczną w zależności od treści uważa się za żądanie wznowienia postępowania lub za żądanie stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany. Organ nie jest też związany podaną przez stronę podstawą prawną żądania, musi bowiem rozpoznać sprawę co do jej istoty w świetle intencji autora dających się ustalić na podstawie całej treści pisma.



Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg – wyroki c.d.

Wyrok WSA z dnia 18 października 2018 r. sygn. II SA/Ke 481/18 -
Gdy skarga złożona na podstawie art. 235 K.p.a. nie zawiera w swej treści jednoznacznego żądania, obowiązkiem organu administracji publicznej, do którego podanie wpłynęło, jest podjęcie z urzędu kroków zmierzających do sanowania tejże czynności procesowej strony (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 czerwca 2013 r., II SAB/Lu 14/13, niepubl.). Precyzyjne określenie żądania strony jest niezwykle istotne, zakreśla bowiem materialnoprawne podstawy działania organu rozpoznającego skargę wniesioną w trybie art. 235 K.p.a.

Niedopuszczalne jest więc, by to organ administracji samodzielnie rozstrzygał wątpliwości dotyczące treści żądania strony.



Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg – wyroki c.d.

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r. sygn. II OSK 1980/16 - W art. 235 § 1 K.p.a. wskazuje się, że skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany, które może być uwzględnione, z zastrzeżeniem art. 16 § 1 zdanie drugie. Zastrzeżenie z art. 16 § 1 zdanie drugie K.p.a. stanowi, że wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. W świetle art. 235 K.p.a. organ rozpatrujący skargę w tego rodzaju sytuacji procesowej nie może potraktować skargi w inny sposób niż wskazany w tym przepisie.



Szczególne przypadki rozpatrzenia skarg – wyroki c.d.

Wyrok WSA z dnia 27 lipca 2018 r. sygn. II SA/Łd 466/18 - Gdy odwołanie zostaje złożone przez podmiot, któremu organ administracji decyzji nie doręczył, gdyż nie uznał, aby był on stroną postępowania, można przyjąć, że odwołanie zostało wniesione w ustawowym terminie tylko wtedy, gdy decyzja nie jest jeszcze ostateczna, gdyż nie upłynął termin do wniesienia odwołań przez podmioty, które zostały uznane za strony postępowania i którym w związku z tym doręczono decyzję. W przeciwnym razie, czyli gdy decyzja w chwili wniesienia przez taki podmiot odwołania jest ostateczna, takie odwołanie powinno być uznane za podanie o wznowienie postępowania. Podstawą do zinterpretowania podania w ten sposób jest art. 235 § 1 K.p.a. Wówczas kwestia, czy podanie pochodzi od strony postępowania podlega rozstrzygnięciu zgodnie z przepisami dotyczącymi wznowienia postępowania, a nie poprzez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego.



Zawiadomienie o załatwieniu skargi lub wniosku

Art. 238 K.p.a. - Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi lub wniosku powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.

W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.



Przedłużenie terminu załatwienia skargi lub wniosku

Art. 237 § 4 K.p.a. - W razie niez załatwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38. Zatem w przypadku skargi stronie przysługuje prawo do złożenia **ponaglenia**.

Art. 245 K.p.a. - W razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 (jeden miesiąc) właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.



Skarga na sposób załatwienia wniosku

Art. 246 § 1 K.p.a. - Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 niniejszego działu.

Art. 246 § 2 K.p.a. - Wnioskodawcy służy prawo wniesienia skargi w przypadku niezakończoności wniosku w terminie określonym w art. 244 albo wskazanym w zawiadomieniu (art. 245).



Powaga rzeczy osądzonej

- Przy rozpatrywaniu pism należy zwrócić szczególną uwagę na to, czy sprawa zakończyła się ostateczną decyzją administracyjną;
- Jeśli wpłynęła skarga na dane ewidencyjne (a sprawa była rozpatrywana w postępowaniu zakończonym ostateczną decyzją) należy traktować to jako żądanie uruchomienia trybów nadzwyczajnych.



Powaga rzeczy osądzonej – c.d.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym akceptuje się działanie organu administracji polegające na udzieleniu w trybie przepisów działu VII K.p.a. pisemnego zawiadomienia o tym, że organ administracji nie znajduje podstaw do wznowienia postępowania z urzędu. Dotyczy to jednak sytuacji, w których do organów administracji wpływają wszelkiego rodzaju wystąpienia, które potencjalnie mogłyby doprowadzić do wznowienia postępowania z urzędu (a nie na wniosek), w tym w szczególności wystąpienia o charakterze skargi w rozumieniu art. 221 § 3 w zw. z art. 235 § 1 w zw. z art. 222 i art. 227 K.p.a., pochodzące od podmiotów, niebędących stronami postępowania.



Powaga rzeczy osądzonej – c.d.

- Jeżeli skarga dotyczy zmian w egib, a nie była rozpatrywana w postępowaniu i pochodzi od strony, należy jej nadać tryb administracyjny lub w ciągu 7 dni przekazać do organu właściwego w celu uruchomienia trybu administracyjnego;
- Jeżeli wpływa pismo od „stałego klienta” należy niezwłocznie prześledzić całą historię sprawy, gdyż jest to niezbędne do nadania dalszego biegu sprawie.



**MAZOWIECKI
URZĄD WOJEWÓDZKI
W WARSZAWIE**

Dziękuję za uwagę

**Opracowała: Grażyna Łęgowska
starszy inspektor wojewódzki**

**Oddział Nadzoru nad Organami Administracji Geodezyjnej i Kartograficznej, Wydział
Geodezji**

**Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa**