



Warszawa, 3 sierpnia 2021 roku

Sprawa: Petycja
Znak sprawy: BKA3.056.6.2021

Kontakt: Kancelaria MF
tel. +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

W związku z petycją z 6 maja 2021 r. w sprawie *publikowania na stronie internetowej Ministerstwa Finansów zanonimizowanych skanów odpowiedzi na wnioski składane w trybie art. 221 § 1, art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego na zasadach przyjętych dla publikowania na tej stronie zanonimizowanych skanów odpowiedzi na petycje*, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach, przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

Treść wyjaśnień

W świetle art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP) 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, a tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Zatem norma konstytucyjna, tak w zakresie petycji, jak i wniosków oraz skarg w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: Kpa), w przedmiocie trybu ich rozpatrywania, odsyła do regulacji ustawowej. Oznacza to, że do rozpatrywania petycji znajdują zastosowanie przepisy ustawy o petycjach, a do rozpatrywania skarg i wniosków przepisy Działu VIII Kpa.

Definicja (otwarta) petycji zawarta jest w art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, zgodnie z którym przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia

rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. Natomiast definicja (otwarta) wniosku zawarta jest w art. 241 Kpa, zgodnie z którym przedmiotem takiego wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Zakresy przedmiotowe petycji i wniosku mogą więc być zbliżone, tym bardziej, że ich definicje mają charakter otwarty, jak również w obydwu przypadkach o kwalifikacji pisma jako petycji, czy wniosku (albo skargi) decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna, w tym nazwa (art. 222 Kpa i art. 3 ustawy o petycjach). W doktrynie przyjmuje się, że cyt.: *W przypadku gdy pismo dotyczy jednej sprawy (przedmiotu), należy przyjąć, że powinno być kwalifikowane jako jeden środek prawny: petycja, wniosek albo skarga (zasada jednotorowości proceduralnej). Takie rozwiązanie wyklucza możliwość wykorzystywania różnych procedur równoległe lub po sobie w tej samej sprawie¹, a także, że cyt.: *Definicje przedmiotu petycji (art. 2 ust. 3), skargi (art. 227 Kpa) i wniosku (art. 241 Kpa) mają (...) charakter nierównościowy (nieklasyczny), co może powodować wątpliwości dotyczące krzyżowania się zakresu normowania oraz zakresu zastosowania wskazanych przepisów. Jednak mając na względzie rozłączność funkcji i celów tych środków prawnych, przedmiot petycji nie powinien krzyżować się z przedmiotem skargi albo wniosku, a tym bardziej z ogólnym postępowaniem administracyjnym (...). Dlatego podmiot (adresat) właściwy do rozpatrzenia petycji, dokonując kwalifikacji żądania, ma obowiązek ustalić, czy jego treść odpowiada funkcji i przedmiotowi petycji, w razie wątpliwości wdrażając postępowanie wyjaśniające (...)².**

Przy rozpatrywaniu wniosków przepisy Kpa nie przewidują publikacji na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego wniosek skanu takiego wniosku, jak i innych informacji związanych z rozpatrywaniem takiego wniosku, w tym co do sposobu jego załatwienia. W przypadku takich wniosków, przewidziano tylko zawiadomienie wnioskodawcy o sposobie załatwienia wniosku, równoczesne z jego rozpatrzeniem (art. 244 § 2 Kpa). Wymogi dotyczące takiego zawiadomienia określone zostały ustawowo, tj. oznaczenie organu, od którego zawiadomienie takie pochodzi, wskazanie, w jaki sposób wniosek został załatwiony, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 Kpa, tj. w zakresie ponowienia wniosku (art. 247 w zw. z odpowiednio stosowanym art. 238 Kpa).

¹ J. Jaśkiewicz, „Ustawa o petycjach. Komentarz”, Komentarz do art. 3, LEX/el. 2015

² op. cit., komentarz do art. 2

Natomiast przy rozpatrywaniu petycji, przepisy ustawy o petycjach przewidują obowiązki dotyczące publikacji informacji o złożonych petycjach na stronie internetowej podmiotu je rozpatrującego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach, na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz - w przypadku wyrażenia zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 tej ustawy - imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana. Ponadto, art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach przewiduje, że wspomniana informacja o złożeniu petycji, zawarta na stronie internetowej podmiotu ją rozpatrującego, jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności o dane dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji. Zamieszczenie takich informacji na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję powinno nastąpić niezwłocznie, tj. bezpośrednio po otrzymaniu petycji lub wystąpieniu zdarzeń wymagających aktualizacji zamieszczonej już informacji.

Poza formą publikacji informacji o złożonej petycji na stronie internetowej podmiotu ją rozpatrującego, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach, podmiot rozpatrujący petycję również zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W przypadku petycji wielokrotnej, w rozumieniu art. 11 ust. 1³ ustawy o petycjach, jeszcze silniej rozpatrywanie petycji wiąże się z obowiązkiem publikowania informacji na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję. Mianowicie, przepis art. 11 ust. 2 ustawy o petycjach przewiduje, że na stronie internetowej podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji lub urzędu go obsługującego ogłasza się także okres oczekiwania na dalsze petycje nie dłuższy niż 2 miesiące, licząc od dnia ogłoszenia, a przepis art. 11 ust. 3 ustawy o petycjach stanowi, że jeżeli petycja wielokrotna nie spełnia określonych wymów formalno-prawnych wówczas podmiot właściwy do jej rozpatrzenia, na stronie internetowej, o której mowa w art. 11 ust. 2 tej ustawy, ogłasza wezwanie podmiotu wnoszącego petycję, składającą się na petycję wielokrotną, do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji, w terminie 14 dni, zamiast wzywać wnoszącego taką petycję do jej uzupełnienia na zasadach, określonych w art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach, przewidzianych dla „zwykłych” petycji. W przypadku petycji wielokrotnej, zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o petycjach, sposób jej załatwienia ogłaszany jest przez podmiot ją rozpatrujący na jego stronie internetowej, co jednocześnie zastępuje zawiadomienie podmiotu składającego petycję, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach.

Zatem w świetle art. 8 ust. 2 w zw. z ust. 1 oraz art. 11 ustawy o petycjach, błędny jest pogląd, że brak jest obowiązku prawnego po stronie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

³ Petycja, w której przedmiocie, w ciągu miesiąca od jej otrzymania przez podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji, składane są dalsze petycje, których łączne rozpoznanie może zarządzić podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji.

(dalej: MFFPR), jako organu rozpatrującego petycje, do publikacji na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (dalej: Ministerstwo), informacji o sposobie ich rozpatrzenia. Za błędny więc należy uznać pogląd, że publikacja przez MFFPR zanonimizowanych skanów odpowiedzi na petycje, na stronie internetowej Ministerstwa, skutkuje naruszeniem przez MFFPR przepisów ustawy o petycjach, a także, że zasada zaufania obywatela do państwa i przejrzystości działania administracji publicznej wymagają publikowania na stronach internetowych organów rozpatrujących wnioski w rozumieniu art. 221 § 1 i art. 241 Kpa, składane w interesie publicznym, skanów odpowiedzi na takie wnioski, w oparciu o zasady określone ustawowo dla petycji.

Ponadto, przepisy ustawy o petycjach nie regulują sposobu wykonania obowiązku publikacji na stronie organu rozpatrującego petycję informacji o sposobie jej rozpatrzenia, a więc - także w przypadku petycji innych niż petycja wielokrotna w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o petycjach - informacja o sposobie rozpatrzenia petycji, publikowana na stronie Ministerstwa, może mieć formę zanonimizowanego skanu zawiadomienia, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach, wnoszącego petycję przez MFFPR.

Jak wynika z uregulowań ustawy o petycjach i Kpa, procedury w zakresie rozpatrywania petycji i wniosków w rozumieniu art. 241 Kpa różnią się w kwestii publikacji na stronie internetowej podmiotu je rozpatrującego informacji o sposobie ich rozpatrzenia. MFFPR nie ma możliwości zastosowania odmiennych reguł w procesie rozpatrywania wniosków, o których mowa w art. 241 Kpa, niż określone w przepisach Kpa, w tym nie ma możliwości zastosowania zasad publikacji na stronie internetowej Ministerstwa informacji o sposobie załatwienia petycji do publikacji skanów zawiadomień o sposobie rozpoznania wniosków w rozumieniu art. 241 Kpa. Przede wszystkim norma konstytucyjna, także w zakresie wniosków, odsyła do regulacji ustawowej (art. 63 Konstytucji RP), a przypadku wniosków w rozumieniu art. 241 Kpa, w tym składanych w interesie publicznym, nie przewidziano publikacji takich wniosków na stronie internetowej podmiotu je rozpatrującego i informacji o sposobie ich załatwienia. Należy też tu mieć na względzie zasadę legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W związku z powyższym - w obecnym stanie prawnym - brak jest podstaw prawnych do publikacji na stronie internetowej Ministerstwa wniosków, także tych składanych w interesie publicznym, na podstawie art. 221 § 1 i art. 241 Kpa, w tym informacji o sposobie ich załatwienia, na zasadach przewidzianych dla publikowania na tej stronie zanonimizowanych skanów odpowiedzi na petycje.

Podstawa prawna

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁴

⁴ Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz. 483

2. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵
3. Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach⁶

Z upoważnienia Ministra Finansów,
Funduszy i Polityki Regionalnej

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego
w Ministerstwie Finansów

Katarzyna Krawczuk

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

⁵ Dz. U. 2021 r. poz. 735

⁶ Dz. U. 2018 r. poz. 870