



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 26 kwietnia 2022 r.

BADK.DPK.133.45.2022 MK

<b>P10-16/22</b>	Data wpływu petycji 11 marca 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 22 kwietnia 2022 r.

**POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE**

**TEMAT**

**PONOWIENIE BEZZASADNEJ SKARGI – ART. 239 § 1**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Roman Jacek Arseniuk.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w celu zmiany sposobu postępowania ze skargami składanymi ponownie przed organami: państwowymi, jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznych.

**UZASADNIENIE WNOSZACEGO PETYCJE:**

Autor wnioskuje o zmianę art. 239 § 1 poprzez nadanie mu następującego brzmienia:

„Każda ponowna skarga, która zawiera nowe argumenty za zasadnością skargi poprzedniej lub wskazuje wadę proceduralną rozpatrzenia skargi poprzedniej lub wymienia wadę odpowiedzi na skargę poprzednią, powinna zostać rozpatrzona zgodnie z przepisami niniejszego działu.

Jeżeli skarga druga nie zawiera elementów określonych w zdaniu pierwszym, odpowiedzi należy udzielić po przeanalizowaniu skargi przez innego pracownika działającego z upoważnienia tegoż organu.

Jeżeli ponowna skarga jest trzecią albo dalszą skargą i nie zawiera elementów określonych w zdaniu pierwszym, organ, który udzielił odpowiedzi na skargę poprzednią, może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko, ale obowiązek doręczenia odpowiedzi ma tylko wtedy, gdy skarżący podał adres do doręczeń elektronicznych.”.

W uzasadnieniu wnoszący petycję podniósł argument, że „obowiązujący przepis stwarza możliwość unicestwienia każdej skargi”. Jego zdaniem, „zwolennicy bałaganu w państwie polskim wykorzystują przepis, aby na każdą ponowną skargę, nawet zawierającą nowe argumenty, nie udzielać żadnej odpowiedzi”. Ponownie złożona skarga nie ma szans na pozytywne rozpatrzenie, ponieważ kierowana jest do tej samej osoby, która zajmowała się poprzednią skargą.

Autor petycji uważa, że § 2 art. 239, który został przez ustawodawcę uchylony w dniu 3 grudnia 2010 r. (tzw. nowelą grudniową), w niektórych przypadkach uniemożliwił ignorowanie skarżących. Zdaniem wnoszącego petycję, należałoby rozważyć możliwość przywrócenia przepisu.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 63 stanowi, że 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.

**Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2021 r. poz. 735) w art. 221 § 1 stanowi, że zagwarantowane każdemu w ustawie zasadniczej 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.

Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, to organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności (art. 229) są odpowiednio:

1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa;

2) 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;

3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy;

4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu;

5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - sejmik województwa;

6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu - właściwy minister, a w innych sprawach - Prezes Rady Ministrów;

7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;

8) ministra - Prezes Rady Ministrów;

8a) konsula - minister właściwy do spraw zagranicznych;

9) organu centralnego i jego kierownika - organ, któremu podlega.

Do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań i działalności organizacji społecznej (art. 230) właściwy jest organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a w stosunku do organu naczelnego organizacji – Prezes Rady Ministrów lub ministrowie sprawujący nadzór nad działalnością tej organizacji.

Organy państwowe, jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych (art. 225 § 2) są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - o publikacji - o znamionach skargi lub wniosku.

Organ właściwy do załatwienia skargi powinien ją załatwić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (art. 237).

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (art. 238) 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 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 (art. 239).

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków** (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46) reguluje zasady przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków składanych do organów: państwowych, jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych, gdy pozostają one w związku z wykonywanymi przez te organizacje i instytucje społeczne zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (§ 1).

Pozostawia się bez rozpoznania skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego (§ 8).

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 otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków

spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.

Jeżeli rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy (§ 9), organ właściwy do rozpatrzenia zbiera niezbędne materiały. W tym celu może zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień.

W sytuacji gdy, skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy (§ 10) organ do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek.

Skarga dotycząca określonej osoby nie może być przekazana do rozpatrzenia tej osobie ani osobie, wobec której pozostaje ona w stosunku nadrzędności służbowej (§ 11).

Organ rozpatrujący skargę lub wniosek może, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, wydać polecenie lub podjąć inne stosowne środki, dla usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania (§ 12).

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Naczelny Sąd Administracyjny** w postanowieniu z 25 lutego 2009 r., sygn. II OSK 241/009 stwierdził „Sądy administracyjne nie są właściwe do rozpoznawania skarg powszechnych, jakimi są skargi zawarte w dziale VIII k.p.a., a więc skargi związane z krytyką wykonywania zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, ani także do oceny prawidłowości prowadzonego postępowania skargowego w trybie przepisów działy VIII k.p.a.”.

**Naczelny Sąd Administracyjny** w postanowieniu z 31 sierpnia 2010 r., sygn. II OSK 1578/10 podniósł, że „Ocena prawidłowości prowadzenia postępowania skargowego w trybie przepisów działy VIII k.p.a. nie podlega kognicji sądów administracyjnych”.

**Naczelny Sąd Administracyjny** w postanowieniu z 17 lutego 2011 r., sygn. I OSK 196/11 wskazał, że: „Postępowanie w sprawie skarg powszechnych ma cechy samodzielnego jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego uproszczonego i kończy się czynnością materialno-techniczną, określoną w art. 238 § 1 k.p.a., informującą stronę o sposobie załatwienia skargi”.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie** w wyroku z 9 sierpnia 2012 r., sygn. II SA/Sz 696/12, orzekł „Skarga dotycząca zadań lub działalności organów uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną – zawiadomieniem. Jest ona odformalizowanym środkiem

obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego albo też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego może badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 k.p.a), a nie oceniać, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną. Takiej kompetencji nie posiadają także sądy administracyjne.”

**Do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji** wpłynęła 11 marca 2022 r. tożsama petycja w sprawie zmiany art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego o tożsamej treści. Obecnie w resorcie trwa analiza petycji.

**Do Kancelarii Prezydenta RP** wpłynęła również 11 marca br. petycja o tożsamej treści. Biuro Dialogu i Korespondencji zapoznało się ze zgłoszonym postulatem. Petycja została przekazana do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Przedmiotem skargi może być zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się niedopuszczalność wnoszenia do sądu administracyjnego skarg w sprawach, w których właściwymi są: rady gmin, rady powiatów oraz sejmiki województw. Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawach skarg z działu VIII k.p.a. nie są sprawami z zakresu administracji publicznej (postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z 16 lutego 2010 r., sygn. II SA/Go 37/10). Dopuszczalne jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego przez wojewodę, który jest organem nadzoru nad samorządem terytorialnym.

O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego, przy czym powinno ono zawierać: oznaczenie organu rozpatrującego, wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi sporządzane jest na piśmie, może mieć postać papierową lub elektroniczną.

Jak podnosi się w doktrynie, nie należy utożsamiać załatwienia skargi z załatwieniem sprawy, której skarga dotyczy. Załatwienie skargi następuje w drodze zawiadomienia o wynikach postępowania skargowego, prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania

administracyjnego. Natomiast załatwienie sprawy wiąże się, co do zasady, ze stosowaniem przepisów procesowych.

W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i poinformowano o tym w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności, organ może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko bez zawiadamiania skarżącego (obowiązek taki istniał przed nowelizacją).

Stosowanie przedmiotowego przepisu nie jest jednak możliwe w odniesieniu do skarg wniesionych niezgodnie z właściwością, ponieważ nie występuje tu element wykazania bezzasadności a jedynie wskazanie braku właściwości.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz