



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.79.1.2025.RJ1

Wrocław, 19 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXI/154/2025 Rady Gminy Mietków z dnia 30 października 2025 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na Wójta Gminy Mietków.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mietków na sesji w dniu 30 października 2025 r. podjęła uchwałę nr XXI/154/2025 w sprawie rozpatrzenia skargi na Wójta Gminy Mietków, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 5 listopada 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) w związku z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 229 pkt 3, art. 237 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

W § 1 uchwały Rada Gminy Mietków wskazała, że: „Uznaje się za bezzasadną skargę na Wójta Gminy Mietków z dnia 26 sierpnia 2025 r. (data wpływu 29 sierpnia 2025 r.)”. Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 uchwały, „uzasadnienie sposobu rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do niniejszej uchwały”. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały, „Komisja Skarg, Wniosków i Petycji po posiedzeniu w dniu 22 października 2025 r. i przeanalizowaniu stanu faktycznego postanowiła uznać skargę na Wójta Gminy Mietków z dnia 29 sierpnia 2025 r. za bezzasadną. Przedmiotem skargi było nieudzielenie odpowiedzi przez Wójta na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 4 sierpnia 2025 r. (data wpływu 7 sierpnia 2025 r.) skierowane do Niego przez skarżącą. Odpowiedź na wniosek została udzielona w dniu 20 sierpnia 2025 r. – a więc termin 14 dni został zachowany. Odpowiedź na wniosek została odebrana przez Pełnomocnika osoby skarżącej w dniu 26 sierpnia 2025 r. godzina 16:59:27 – tego samego dnia, którego Pełnomocnik osoby skarżącej wysłał skargę.”.

W ocenie organu nadzoru, przedstawiony w uzasadnieniu do uchwały stan faktyczny sprawy daje podstawy do uznania, że złożona skarga (w części dotyczącej udostępnienia informacji publicznej) powinna zostać rozpoznana na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego 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. Jednak zgodnie z art. 240 Kodeksu postępowania administracyjnego – gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 6 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 818/15, wyjaśnił, że: „Powyższe oznacza, że jeżeli na gruncie regulacji procesowych obowiązujących w postępowaniu wyłączonym (art. 3 § 1 i 2 KPA) lub w postępowaniu przed innym podmiotem niż organ administracji publicznej, skarga może zostać zakwalifikowana jako żądanie wszczęcia postępowania lub jako wniosek procesowy czy środek

prawny, znajdujący zastosowanie w postępowaniu uregulowanym przepisami szczególnymi (pozakodeksowymi), to jej wniesienie powinno wywierać taki właśnie skutek prawny w zakresie tego postępowania – w zależności od treści skargi (vide: A. Matan (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Lex 2010 r., uwagi do art. 240). Ustawodawca przyjmuje bowiem wyraźną zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym (vide: M. Jaśkowska (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. LEX/el 2015 i cytowane tam orzecznictwo).”.

Kwestie dotyczące procedury udostępniania informacji publicznej uregulowane zostały natomiast w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Stosownie do treści art. 1 ust. 1 przywołanej regulacji, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w jej art. 6, która podlega udostępnieniu na zasadach oraz w trybie określonych w tej ustawie. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki i nie później niż w terminie 14 dni (art. 13 ust. 1), za wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2, oraz w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14). Ponadto trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji następują w drodze decyzji. Od decyzji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia tj. samorządowego kolegium odwoławczego. Z kolei zgodnie z art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329). W ślad za powyższym na mocy art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wojewódzki sąd administracyjny (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) jest właściwy do rozpatrywania skarg na bezczynność m.in. wójta gminy w przedmiocie udostępniania informacji publicznej. Brak jest zatem podstaw do wydania w tym samym zakresie uchwały przez Radę Gminy Mietków.

Ponadto, ustawa o dostępie do informacji publicznej, jako ustawa szczególna, reguluje w sposób kompleksowy kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej. Tylko w zakresie wyznaczonym przez tą ustawę przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie w tego typu postępowaniach. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 818/15, Sąd uznał, że: *„W tak ukształtowanej sytuacji zasadnie podnosi organ nadzoru, że wyłączną podstawę prawną do rozpoznawania skarg dotyczących udostępnienia informacji publicznej stanowią przepisy u.d.i.p., w szczególności w razie stawiania organowi zarzutu bezczynności. Tym samym – zgodnie z art. 21 u.d.i.p. – weryfikacja zarzucanych burmistrzowi bezprawnych działań polegających na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej mogła nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów P.p.s.a., a więc w postępowaniu przed sądem administracyjnym. To zaś uniemożliwiało rozpoznanie powyższej skargi w trybie przepisów art. 227 i nast. K.p.a.”.* Podobne stanowisko wyraził także WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 834/20: *„Należy przy tym jedynie ogólnie wskazać, że środkiem prawnym przysługującym osobie niezadowolonej ze sposobu realizacji jej wniosku o udzielenie informacji publicznej (w przypadku udzielenia informacji, udzielenia w niepełnym zakresie bądź w niewłaściwej formie) jest skarga na bezczynność do sądu administracyjnego w trybie p.p.s.a., a nie skarga do organu wymienionego w art. 229 k.p.a. w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. Złożenie skargi na bezczynność organu w sprawie udzielenia informacji publicznej nie musi być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. (por. wyroki NSA z 24 maja 2006 r., I OSK 601/05; z 21 listopada 2019 r., I OSK 4287/18; postanowienie NSA z 4 grudnia 2015 r., I OSK 3157/15).”.*

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto ponadto, że skargę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnioskodawca może również złożyć w sytuacji, gdy wbrew stanowisku organu uznaje, iż żądane informacje są informacjami publicznymi i powinny być udzielone w trybie wnioskowym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W wypadku takiej skargi sąd dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i w zależności od ich charakteru podejmuje stosowne rozstrzygnięcie. Skarga na bezczynność przysługuje również stronie w przypadku uznania przez nią udzielonej informacji za niepełną.

Mając powyższe regulacje na uwadze należy podkreślić, że w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej właściwy jest sąd administracyjny, który zobowiązany jest do ustalenia czy podmiot, do którego skierowano wniosek był zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, czy dane, o które wnioskowała

strona, miały charakter informacji publicznej, oraz czy żądanie wnioskodawcy zostało rozpatrzone w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, tj. w formie i w terminie wynikających z regulacji ustawowej.

Wobec powyższego wskazać należy, że Rada Gminy Mietków podejmując uchwałę nr XXI/154/2025 *de facto* zmieniła kwalifikację czynności procesowej strony i rozpatrzyła skargę, co skutkowało pozbawieniem strony gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Załatwienie sprawy w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego skutkowało uznaniem skargi za skargę powszechną.

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy Mietków, rozpatrując tą część skargi, która dotyczyła udostępnienia informacji publicznej, powinna była uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi oraz poinformować Skarżącą, że właściwym do jej rozpatrzenia jest wojewódzki sąd administracyjny, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ocenie organu nadzoru podjęcie uchwały nr XXI/154/2025 przez Radę Gminy Mietków i rozpatrzenie przez nią skargi na Wójta Gminy Mietków w przedmiocie nieudzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Powyższe względy uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska