



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 lutego 2026 r.

WP-I.4131.16.2026

WP-I.4131.17.2026

Rada Gminy Jabłonna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”

stwierdzam nieważność

uchwał Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 stycznia 2026 r.: Nr XX/199/2026 w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na bezczynność Urzędu Gminy Jabłonna oraz Nr XX/200/2026 w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na nierozpatrzenie skargi z 11 grudnia 2025 r. oraz naruszenie art. 237-238 KPA i przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 26 stycznia 2026 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwały: Nr XX/199/2026 w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na bezczynność Urzędu Gminy Jabłonna oraz Nr XX/200/2026 w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na nierozpatrzenie skargi z 11 grudnia 2025 r. oraz naruszenie art. 237-238 KPA i przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Powyższe uchwały doręczono organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2026 r. przy piśmie z dnia 26 stycznia 2026 r. znak: BRG. 0007.XX.2026.

Uchwały podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., art. 227 i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „k.p.a.”.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwał, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Jabłonna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 3 lutego 2026 r. znak: WP-I.4131.16.2026, WP-I.4131.17.2026.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Z kolei zgodnie z art. 227 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. Natomiast zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza

lub prezydenta miasta), z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Użycie w przywołanym art. 229 k.p.a. sformułowania „*Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg*” oznacza, że przepis ten stanowi generalną zasadę określania organu właściwego do rozpatrzenia skargi, ma charakter subsydiarny i znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku braku stosownych przepisów szczególnych, o których mowa w art. 229 k.p.a. Wskazać należy, że uprawnienie organu stanowiącego gminy do rozpatrzenia skargi nie ma charakteru nieograniczonego. W świetle k.p.a. organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości.

Postępowanie skargowe, stosownie do przepisów k.p.a. ma charakter uproszczony. Jest ono odrębne od postępowania jurysdykcyjnego (wyraźnie je od siebie odróżniono, wskazując postępowanie skargowe jako odrębną grupę w art. 2 k.p.a.). Skargi pomyślane zostały jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego, a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi. W przypadku, gdy organ uzna się za niewłaściwy do rozpatrzenia skargi, zobowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją organowi właściwemu, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego albo wskazać mu właściwy organ.

Z regulacji ustawowej postępowania skargowego wynika, że powinno ono toczyć się jako pewien ciąg czynności wewnętrznych zmierzających do ustalenia zasadności, czy nietrafności zarzutów skargi, a wynik skargi powinien być przedłożony skarżącemu w formie zawiadomienia. Konsekwencją takiej regulacji jest przewidziane w art. 238 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi.

Kwestionowanymi uchwałami Rada Gminy Jabłonna rozpatrzyła skargi dotyczące kwestii udostępnienia informacji publicznej.

Uchwałą Nr XX/199/2026 z dnia 26 stycznia 2026 r. Rada Gminy Jabłonna skargę z dnia 11 grudnia 2025 r. na bezczynność Urzędu Gminy Jabłonna w zakresie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej uznała za niezasadną (§ 1 uchwały). Jak wynika z treści uzasadnienia do uchwały Rady Gminy Jabłonna Nr XX/199/2026 z dnia 26 stycznia 2026 r. zarzuty podniesione w skardze z dnia 11 grudnia 2025 r. dotyczyły bezczynności Urzędu Gminy Jabłonna w zakresie rozpatrzenia wniosku z dnia 29 września 2025 r. o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej współpracy Gminy Jabłonna ze Stowarzyszeniem „Zawsze w Formie”, Fundacją Zawsze w Formie – klub sportowy oraz firmą Oktawian Artist Creation na terenie OSiR Jabłonna. Uznając skargę z dnia 11 grudnia 2025 r. za bezzasadną, w uzasadnieniu do uchwały Nr XX/199/2026 wskazano, że Urząd Gminy Jabłonna nie dopuścił się bezczynności w przedmiotowej sprawie bowiem podjął działania zmierzające do wyjaśnienia sprawy, co umożliwiło dalsze procedowanie sprawy. Zaprzeczając zarzutom zawartym w skardze z dnia 11 grudnia 2025 r., w uzasadnieniu do uchwały Nr XX/199/2026 wskazano, że Urząd Gminy Jabłonna prowadził korespondencję z Wnioskodawcą, a ponadto działał zgodnie z procedurą uregulowaną w ustawie.

Z kolei uchwałą Nr XX/200/2026 z dnia 26 stycznia 2026 r. Rada Gminy Jabłonna skargę z dnia 12 stycznia 2026 r. w zakresie nierozpatrzenia skargi z 11 grudnia 2025 r., dotyczącej udzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, uznała za niezasadną (§ 1 uchwały). Jak wynika z treści uzasadnienia do uchwały Nr XX/200/2026 zarzuty podniesione w skardze z dnia 12 stycznia 2026 r. dotyczyły nierozpatrzenia skargi z dnia 11 grudnia 2025 r., naruszenia art. 237-238 k.p.a. oraz ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zwanej dalej: „u.d.i.p.”. W treści uzasadnienia do uchwały Nr XX/200/2026 z dnia 26 stycznia 2026 r. wskazano, że w odniesieniu do zarzutu nierozpatrzenia skargi z dnia 11 grudnia 2025 r., organ Gminy nie dopuścił się uchybienia terminu. W uzasadnieniu wskazano, że Organ Gminy dołożył wszelkich starań, aby odpowiedź z dnia 23 grudnia 2025 r. była kompletna wobec czego zarzut

nieudzielenia odpowiedzi jest bezzasadny. Z analiz treści korespondencji pomiędzy wnioskodawczynią, a Urzędem Gminy Jabłonna z dnia 13 i 15 października 2025 r., Urząd Gminy stwierdził, że zakres żądanych informacji może obejmować informacje przetworzone, których udostępnienie wymaga wykazania szczególnego interesu publicznego. W związku z tym, działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 3 u.d.i.p. w dniu 28 października 2025 r. wystosowano do Wnioskodawczyni wezwanie do wykazania szczególnego interesu publicznego. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały Nr XX/200/2026 do czasu otrzymania stanowiska Wnioskodawcy, organ nie dysponował przesłankami pozwalającymi na rozstrzygnięcie sprawy, w szczególności nie mógł ustalić, czy informacja podlega udostępnieniu, czy też konieczne jest wydanie decyzji odmownej. Jak dalej wskazano Organ Gminy podjął działania zmierzające do merytorycznego wyjaśnienia sprawy. W dniu 23 grudnia 2025 r. Organ ustosunkował się do odpowiedzi na wezwanie z 28 października 2025 r. (wniesione w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej), a dnia 12 stycznia br. Organ powiadomił wnoszącą o sposobie rozpatrzenia i załatwienia skargi w trybie k.p.a.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru dokonana przez Radę Gminy Jabłonna ocena kwestii dotyczących udostępnienia informacji publicznej, doprowadziła do wkroczenia, w sposób nieuprawniony, w kompetencje innych organów właściwych tego typu sprawach. W uzasadnieniach do obu uchwał zawarto bowiem stanowisko merytoryczne rozstrzygające kwestie dostępu do informacji publicznej.

Odnosząc się do kwestii rozpatrzenia skargi z dnia 11 grudnia 2025 r. uchwałą Nr XX/199/2026 oraz skargi z dnia 12 stycznia 2026 r. uchwałą Nr XX/200/2026 w odniesieniu do zarzutów dotyczących procedury udostępniania informacji publicznej, wyjaśniam, że kwestie te uregulowane zostały w u.d.i.p. Stosownie do treści art. 1 ust. 1 przywołanej regulacji, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności w sprawach wymienionych w jej art. 6, która podlega udostępnieniu na zasadach oraz w trybie określonych w ustawie. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek, następuje bez zbędnej zwłoki i nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), za wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2 u.d.i.p., 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 ust. 1 u.d.i.p.). Należy mieć na względzie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym

w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. następują w drodze decyzji. Od decyzji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia.

Zgodnie natomiast z art. 21 u.d.i.p. 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 2024 r., poz. 935, z późn. zm.), zwanej dalej: „p.p.s.a.”. Na mocy art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrywania skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach w przedmiocie udostępniania informacji publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że skargę taką wnioskodawca może złożyć również w sytuacji, gdy wbrew stanowisku organu uznaje, że 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. Powinna wówczas wskazać, co do jakiego zakresu żądania podmiot zobowiązany nie zajął żadnego stanowiska, a więc pozostaje bezczynny. Właściwa realizacja wniosku o udostępnienie informacji publicznej wymaga precyzyjnego udzielenia informacji żądanej we wniosku. Nie chodzi o udzielenie jakiegokolwiek informacji, lecz o przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania (por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1643/09).

Organ nadzoru wskazuje, że przepisy u.d.i.p. regulują w sposób wyczerpujący kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej. Wyłącznie w zakresie wyznaczonym przez u.d.i.p. przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie w tego typu postępowaniach, jak w art. 16 ust. 2 u.d.i.p., który w przedmiotowej sprawie nie znajduje zastosowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 282/16, por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 834/20). W świetle powyższego, uznać należy, że wyłączną podstawę prawną do rozpoznawania skarg dotyczących udostępnienia informacji publicznej stanowią przepisy u.d.i.p. W świetle art. 21 u.d.i.p. weryfikacja zarzucanych bezprawnych działań polegających na zaniechaniu udostępniania informacji publicznej mogła nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów p.p.s.a., tak więc w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

W świetle powyższego środkiem prawnym przysługującym osobie niezadowolonej ze sposobu realizacji jej wniosku o udzielenie informacji publicznej, udzielenia informacji

w niepełnym zakresie bądź w niewłaściwej formie, jest skarga na bezczynność do sądu administracyjnego w trybie przepisów p.p.s.a. Przepis art. 21 u.d.i.p. odnosi się do kwestii kontroli przez sądy administracyjne rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Takimi podmiotami są niewątpliwie organy władzy publicznej. Wnioskodawca domagający się udostępnienia informacji publicznej w przypadku milczenia podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia może złożyć do sądu administracyjnego skargę na bezczynność. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że skargę taką wnioskodawca może złożyć również w sytuacji, gdy wbrew stanowisku organu uznaje, że żądane informacje są informacjami publicznymi i powinny być udzielone na podstawie u.d.i.p. W przypadku takiej skargi sąd administracyjny dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i podejmuje stosowne rozstrzygnięcie.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że weryfikacja zarzucanych bezprawnych działań, które dotyczyły kwestii procedury udostępnienia informacji publicznej, w tym także zaniechania jej udostępnienia, mogła nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów p.p.s.a.

Dodać należy, iż zgodnie z art. 240 k.p.a., gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisu k.p.a. (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 k.p.a. stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów k.p.a., stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

W ocenie organu nadzoru i w świetle przywołanych przepisów uznać należy, że rozpatrzenie skargi będącej przedmiotem kwestionowanych uchwał w odniesieniu do zarzutów dotyczących udostępnienia informacji publicznej nie mieści się w ramach kompetencji organu stanowiącego gminy. Zdaniem organu nadzoru podjęcie uchwał przez Radę Gminy Jabłonna i rozpatrzenie przez nią skarg w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Z tego też względu zasadnym jest stwierdzenie nieważności tychże uchwał. Co istotne w uzasadnieniach do kwestionowanych uchwał zawarto stanowisko merytoryczne w odniesieniu do zarzutów dotyczących kwestii procedury udostępnienia informacji publicznej. Rozpatrzenie skarg w formie merytorycznego stanowiska oznacza, że Rada Gminy Jabłonna nie tylko formalnie przyjęła, że jest organem właściwym do rozpatrzenia skarg, ale także dokonała oceny treści tychże skarg, analizując ich zasadność i rozpoznała odnosząc się do meritum sprawy. W przedmiotowej sprawie skargi objęte kwestionowanymi uchwałami nie mogły być rozpatrzone merytorycznie przez Radę Gminy, z powodu braku właściwości rzeczowej tegoż organu. Zawarte w skardze zarzuty dotyczą bowiem spraw wyłączonych spod

właściwości rady gminy. W przedmiotowej sprawie rada winna była uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skarg, które odnoszą się do kwestii procedury udostępniania informacji publicznej. Za niedopuszczalne należy uznać rozpatrzenie przez organ stanowiący gminy skargi, która dotyczy sprawy wykraczającej poza kompetencje przyznane radzie.

Podkreślenia wymaga, że w ramach postępowania nadzorczego dokonano analizy formalno-prawnej prawidłowości postępowania Rady Gminy odnośnie trybu rozpatrywania skarg i sporządzenia zawiadomienia o sposobie ich załatwienia (art. 227–240 k.p.a.). Ocenie nie podlegała zasadność zarzutów skarg, bowiem postępowania skargowe jest jednoinstancyjne. W ramach postępowania nadzorczego wojewoda może badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi, a nie oceniać czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r. sygn. akt II SA/Sz 696/12, utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 8 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 2639/12).

W kontekście powyższego, odnieść należy się do treści art. 6 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Na treść działania na podstawie przepisów prawa składają się: ustalenie treści normy prawnej mającej zastosowanie w rozstrzyganej sprawie, wyrażenie stanu faktycznego sprawy w języku normy prawnej oraz podciągnięcie tego stanu faktycznego pod treść normy prawnej i określenie praw i obowiązków stron postępowania. Oznacza to również przestrzeganie swojej właściwości przez te organy i rozpatrywanie spraw mieszczących się w granicach tej właściwości, czego zabrakło w przedmiotowej sprawie.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwał Rada Gminy Jabłonna z dnia 26 stycznia 2026 r.: Nr XX/199/2026 *w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na bezczynność Urzędu Gminy Jabłonna* oraz Nr XX/200/2026 *w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na nierozpatrzenie skargi z 11 grudnia 2025 r. oraz naruszenie art. 237-238 KPA i przepisów o dostępie do informacji publicznej*, co, na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g., skutkuje wstrzymaniem ich wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/