WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 listopada 2026 r.

WP-I.4131.308.2026

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 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g."

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/272/2026 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 października 2026 r. *w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonnie*, w zakresie, w jakim Rada Gminy Jabłonna, nie będąc organem właściwym, rozpatrzyła skargę z dnia 24 września 2026 r. na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonnie, w odniesieniu do zarzutów dotyczących udzielenia informacji publicznej.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 26 października 2026 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr XXXIII/272/2026 *w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonnie.*

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2026 r. przy piśmie znak BRG. 0007.XXXIII.2026.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz 227 i 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".

Kontakt:
telefon: (+48) 22 695 60 70
adres e-mail: wp@mazowieckie.pl
strona www: www.gov.pl/web/uw-mazowiecki

Adresy do doręczeń:
plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
ePUAP: /t6j4ljd68r/skrytka
e-doręczenia: AE:PL-96129-72086-CJUVW-29

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Jabłonna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 29 października 2026 r. znak WP-I.4131.308.2026 .

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 kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Organ nadzoru zaznacza, że przepis art. 229 k.p.a. 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.

Uprawnienia organu stanowiącego gminy do rozpatrzenia skargi nie mają charakteru nieograniczonego. W świetle przepisów 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.

W myśl przepisów k.p.a. postępowanie skargowe 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.). 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 zaskarżania. 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 się toczyć 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.

Kwestionowaną uchwałą Rada Gminy Jabłonna rozpatrzyła skargę z dnia 24 września 2026 r. na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonnie, w doniesieniu do zarzutów dotyczących udzielenia informacji publicznej, uznając skargę za bezzasadną.

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 kodeksu, stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

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.

W treści uzasadnienia do uchwały wskazano, że za nieuzasadniony należy uznać zarzut dotyczący utrudniania dostępu do informacji publicznej poprzez zakwalifikowanie części żądanych informacji jako informacji publicznej przetworzonej. Podkreślono ponadto, że ocena charakteru żądanej informacji należy do podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia i powinna uwzględniać zakres wniosku, sposób przechowywania danych oraz czynności niezbędne do przygotowania odpowiedzi, a nie każda informacja znajdująca się w posiadaniu jednostki organizacyjnej musi występować w postaci gotowego zestawienia odpowiadającego zakresowi żądania wnioskodawcy. Dodano, iż w określonych przypadkach przygotowanie informacji może wymagać zgromadzenia danych z różnych dokumentów, ich analizy, odpowiedniego opracowania lub zestawienia, zaś samo zakwalifikowanie określonego żądania jako dotyczącego informacji przetworzonej nie oznacza automatycznie naruszenia prawa do informacji publicznej. Jak wynika z treści uzasadnienia do uchwały w skardze, o której mowa w kwestionowanej uchwale, nie wykazano, aby działania Dyrektora Ośrodka Sportu

i Rekreacji w Jabłonnie miały na celu bezprawne ograniczenie dostępu do informacji publicznej. Rada Gminy Jabłonna uznała, co wynika wprost z uzasadnienia do uchwały, że samo niezadowolenie wnioskodawcy ze sposobu realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie może stanowić wystarczającej podstawy do uznania skargi na działalność kierownika jednostki organizacyjnej za zasadną.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowej sprawie dokonana przez Radę Gminy Jabłonna ocena kwestii dotyczących udostępnienia informacji publicznej doprowadziła do nieuprawnionego wkroczenia w kompetencje innych właściwych w tych sprawach organów.

W treści uzasadnienia do uchwały zawarto stanowisko merytoryczne rozstrzygające kwestie dostępu do informacji publicznej.

Wobec rozpatrzenia przez Radę Gminy Jabłonna skargi z dnia 24 września 2026 r. w odniesieniu do zarzutów dotyczących procedury udostępnienia informacji publicznej wyjaśniam, że kwestie te zostały uregulowane w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zwanej dalej: „u.d.i.p.”.

Stosownie do brzmienia art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w u.d.i.p. Informacją publiczną jest zatem każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności w sprawach wymienionych w jej art. 6 u.d.i.p., 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.

Treść 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 2026 r. poz. 143, z późn. zm.), zwanej dalej: „p.p.s.a.”. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w sprawach dotyczących rozpatrywania skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach w przedmiocie udostępniania informacji publicznej właściwy jest wojewódzki sąd

administracyjny. Skargę taką 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 też 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, powiadamia się pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie (wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r. sygn. akt I OSK 1643/09). Organ nadzoru wskazuje, iż właściwa realizacja wniosku o udostępnienie informacji publicznej wymaga precyzyjnego udzielenia żądanej we wniosku informacji. Nie chodzi o udzielenie jakiejkolwiek informacji, ale o przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania. Strona nie może być pozbawiona uprawnień, które ustawodawca zawarł w samej Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 1261/08).

Dodać należy, 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. (wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 282/16; postanowienie WSA 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.

Reasumując powyższy wywód, uznać należy, że rozpatrzenie skargi będącej przedmiotem kwestionowanej uchwały w odniesieniu do zarzutów dotyczących udostępnienia informacji publicznej nie mieści się w ramach kompetencji rady gminy.

W ocenie organu nadzoru podjęcie uchwały przez Radę Gminy i rozpatrzenie przez ten organ skargi w odniesieniu do zarzutów dotyczycących udostępnienia informacji publicznej, nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Z uwagi na to, iż Rada Gminy Jabłonna nie była właściwa do rozpatrzenia skargi w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Co istotne, w uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały zostało zawarte stanowisko merytoryczne w odniesieniu do zarzutów dotyczących kwestii procedury udostępnienia informacji publicznej. W ocenie organu nadzoru rozpatrzenie skargi w formie merytorycznego stanowiska przez Radę Gminy oznacza, że Rada nie tylko formalnie przyjęła, że jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi w zakresie zarzutów dotyczących udostępnienia informacji publicznej, lecz także dokonała oceny treści tejże skargi w tym zakresie, analizując jej zasadność i rozpoznała, odnosząc się do meritum sprawy.

W ramach postępowania nadzorczego dokonano analizy formalno - prawnej prawidłowości postępowania Rady Gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227 - 240 k.p.a.). Ocenie nie podlegała zasadność zarzutów skargi, bowiem postępowania skargowe jest jednoinstancyjne. Wojewoda może badać zatem jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie właściwości i 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).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIII/272/2026 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 października 2026 r. *w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonnie,* w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

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/