



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.78.2026

Rada Miasta Legionowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

uchwały Nr XXII/349/2026 Rady Miasta Legionowo z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi z 10 marca 2026 roku.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 marca 2026 r. Rada Miasta Legionowo, działając na podstawie przepisu art. 229 pkt 3 i 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „k.p.a”, podjęła uchwałę Nr XXII/349/2026 w sprawie rozpatrzenia skargi z 10 marca 2026 roku.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności aktów prawnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze stanem prawnym obowiązującym w dacie ich podjęcia i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Legionowo zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 1 kwietnia 2026 r. znak: WP-I.4131.78.2026.

Stosownie do brzmienia 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. Użyte w przywołanym wyżej art. 229 k.p.a. sformułowanie „Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg” oznacza, 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. Dodać należy, że 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.

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.

Kwestionowaną uchwałą Rada Miasta Legionowo rozpatrzyła skargę z 10 marca 2026 r. na brak załatwienia przez Prezydenta Miasta Legionowo złożonego wniosku z 5 lutego 2026 r. o udzielenie informacji publicznej, uznając ją za zasadną, z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do uchwały.

Z treści uzasadnienia do uchwały wynika, że zainteresowany, działając na podstawie art. 229 pkt 3 k.p.a., 10 marca 2026 r. złożył do Rady Miasta Legionowo skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Legionowo, z uwagi na nieudzielenie informacji publicznej w trybie ustawy z dnia 6 września 2021 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.d.i.p.”. Skarżący wskazuje na zaniedbanie działań przez Prezydenta Miasta Legionowo, wiążące się z brakiem jakiegokolwiek reakcji na wniosek o udzielenie informacji publicznej, w sprawie działalności inwestycyjnej Urzędu Miasta w Legionowie. W skardze z 10 marca 2026 r. do Rady Miasta Legionowo, skarżący wskazuje na brak udostępnienia informacji publicznej na wniosek z 5 lutego 2026 r. w ustawowym terminie (art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Zgodnie z informacją zawartą w stanowisku Prezydenta Miasta Legionowo, odpowiedź na wniosek z 5 lutego 2026 r. o udzielenie informacji publicznej, została przygotowana 26 lutego 2026 r. i wysłana 2 marca 2026 r. Prezydent Miasta Legionowo w swoim stanowisku wskazał, że zaistniały obiektywne przesłanki, które wpłynęły na brak odpowiedzi w terminie. Rada uznała, że pismo nosi znamiona skargi uregulowanej w przepisach Działu VIII pt. „Skargi i wnioski” i rozpatrzyła je, pomimo braku kompetencji. Przy czym należy zauważyć, że Rada miała świadomość, iż postępowanie powinno toczyć się w trybie u.i.d.p., gdyż w uzasadnieniu wprost wskazuje na konieczność stosowania tej ustawy: *Zgodnie z zapisem art. 13 ust. 2 o ww. przesłankach wpływających na konieczność wydłużenia terminu odpowiedzi na wniosek z 5 lutego 2026 roku Skarżący powinien zostać poinformowany na piśmie przed upływem terminu wynikającego z art. 13 ust. 1 UDIP . (...) odpowiedź na wniosek z 5 lutego 2026 roku o udzielenie informacji publicznej została wysłana z naruszeniem zapisów art. 13 ust. 1 UDIP, który stanowi: „Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2.”. Ponadto Skarżący nie został powiadomiony o konieczności przedłużenia terminu rozpatrywania wniosku zgodnie z treścią art. 13 ust. 2. UDIP „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.”.*

Ostatecznie Rada Miasta, przyjęła skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Legionowo, dotyczącą braku udostępnienia informacji publicznej w ustawowym terminie, do rozpatrzenia i uznała ją za zasadną.

Odnosząc się do procedury udostępniania informacji publicznej, wyjaśniam, że kwestie te zostały uregulowane w u.d.i.p. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., 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 2026 r, poz. 143, 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., (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 282/16, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Łodzi z dnia 19 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 834/20). Uznać zatem 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.

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.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że weryfikacja kwestii procedury udostępnienia informacji publicznej, w tym także zaniechania jej udostępnienia, mogła nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów p.p.s.a. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2019 r. sygn. akt I OSK 4287/18).

Istotnym jest, iż w uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały zawarto stanowisko merytoryczne w odniesieniu do zarzutów dotyczących kwestii procedury udostępnienia informacji publicznej. Organ nadzoru wskazuje, że rozpatrzenie skargi w formie merytorycznego stanowiska przez Radę Miasta Legionowo oznacza, że Rada Miasta 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 przedmiotowej sprawie skarga, o której mowa w kwestionowanej uchwale nie mogła być rozpatrzona merytorycznie przez Radę Miasta z powodu braku właściwości rzeczowej tego organu.

W przypadku, kiedy z treści uchwały bądź uzasadnienia do niej wynika, że rada miasta rozpatrzyła skargę w zakresie, w którym nie była właściwa, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, organ nadzoru zobligowany jest wyeliminować taką uchwałę z obrotu prawnego jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

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 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.

Podkreślenia wymaga, że w ramach postępowania nadzorczego dokonano analizy formalno-prawnej prawidłowości postępowania Rady Miasta odnośnie właściwości i trybu rozpatrywania skargi. Ocenie nie podlegała zasadność zarzutów skargi, bowiem postępowanie skargowe jest jednoinstancyjne. W ramach postępowania nadzorczego wojewoda nie może oceniać, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za zasadną lub bezzasadną.

W ocenie organu nadzoru podjęcie uchwały przez Radę Miasta Legionowo i rozpatrzenie przez nią skargi na bezczynność Prezydenta Miasta Legionowo w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – nie ma podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Powyższe względy uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/349/2026 Rady Miasta Legionowo z dnia 25 marca 2026 r. w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/