WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 września 2026 r.

WP-I.4131.239.2026

Rada Powiatu Piaseczyńskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.p.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/9/26 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi Pana M.M. na bezczynność Starosty Piaseczyńskiego,* w zakresie, w jakim Rada Powiatu rozpatrzyła w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „k.p.a.”, skargę Pana M.M., w odniesieniu do zarzutów dotyczących udostępnienia informacji publicznej.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 sierpnia 2026 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXV/9/26 *w sprawie rozpatrzenia skargi Pana M.M. na bezczynność Starosty Piaseczyńskiego.*

Kwestionowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2026 r. przy piśmie Starosty Piaseczyńskiego znak RZP.0711.6. 2026.MK.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 u.s.p. oraz art. 227 w zw. z art. 229 pkt 4 k.p.a. Stosownie do brzmienia art. 12 pkt 11 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Organ stanowiący powiatu, na podstawie przepisu 12 pkt 11 u.s.p. może działać, o ile ma to miejsce w ramach

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

wykonywania zadań powiatu i upoważnia do tego konkretny przepis ustawowy. Podstawa do podjęcia uchwały musi być skonstruowana w sposób wyraźny, a w żadnym wypadku podstawy tej nie można domniemywać.

Przedmiotem skargi wniesionej w trybie przewidzianym w Dziale VIII k.p.a. 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, o czym stanowi art. 227 k.p.a. Natomiast stosownie do brzmienia art. 229 pkt 4 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2, jest rada powiatu. 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 powiatu 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. Przywołany w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepis art. 229 pkt 4 k.p.a. statuuje zasadę pierwszeństwa ustawowych przepisów szczególnych przy określaniu właściwości organów do rozpatrywania skarg. Pełni on zatem rolę pomocniczą, tj. znajduje zastosowanie dopiero wtedy, gdy brak jest przepisów odrębnych o zakresie działania organów lub określających kompetencje nadzorcze lub zwierzchnictwo służbowe, umieszczonych w odrębnych ustawach lub k.p.a. Pierwszeństwo określania właściwości organu mają przepisy odrębne, a dopiero w przypadku braku takich przepisów zastosowanie ma art. 229 pkt 4 k.p.a. Przed wszczęciem postępowania organ winien jest zbadać swoją właściwość zarówno miejscową, jak i rzeczową oraz instancyjną. Istotnym jest, że organ nie może przekazać innemu organowi swojej właściwości, chyba, że przepis szczególny taką możliwość przewiduje. W przypadku uznania się za organ niewłaściwy w sprawie, organ ma obowiązek podjęcia niezwłocznie działań mających na celu ustalenie organu właściwego.

Kwestionowaną uchwałą Rada Powiatu Piaseczyńskiego uznała za zasadną skargę Pana M.M. na bezczynność Starosty Piaseczyńskiego, w zakresie zarzutów dotyczących udostępnienia informacji publicznej (§ 1 ust. 1 uchwały).

W dniu 14 lipca 2026 r. do Starostwa Powiatowego w Piasecznie wpłynęło pismo Wojewody Mazowieckiego z dnia 10 lipca 2026 r. znak WK-III.1411.124.2026.TR, przekazujące według właściwości skargę, która wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 9 lipca 2026 r. na Starostę Powiatu Piaseczyńskiego, dotycząca braku odpowiedzi na zgłoszenie szkody powstałej na drodze powiatowej wskutek zwalenia się spróchniałego drzewa. Co istotne, w piśmie z dnia 10 lipca 2026 r., skierowanym do Rady Powiatu, poinformowano także Skarżącego, iż stosownie do art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.d.i.p." skargę w postępowaniu na podstawie u.d.i.p. wnosi się – za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie – do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarga, o której mowa w uchwale zawierała zarzuty dotyczące m.in. bezczynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Z powyższego wynika, że Rada Powiatu, otrzymując skargę zawierającą zarzuty dotyczące procedury udostępnienia informacji publicznej, została poinformowana, że sprawy tego typu podlegają kognicji sądów administracyjnych.

Wobec powyższego zawiadomieniem z dnia 2 września 2026 r. znak: WP-I.4131.239.2026 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Zaznaczyć należy, iż stosownie do regulacji k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uproszczony. 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 (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżenia. Obowiązuje jednakże zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi.

W uzasadnieniu do uchwały, powołując się na art. 229 pkt 4 k.p.a., wskazano, iż „*Rada Powiatu jest organem właściwym do rozpatrywania skarg na bezczynność Starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zatem rozpatrzenie skargi Pana M.M. na bezczynność Starosty Piaseczyńskiego należy do właściwości Rady Powiatu Piaseczyńskiego.".* Jak wynika z treści uzasadnienia do uchwały w wyniku przeprowadzonego postępowania Komisja Skarg Wniosków i Petycji uznała skargę za zasadną w części dotyczącej nieudzielenia Skarżącemu informacji publicznej. Rada przyjęła, że obowiązek udzielenia

informacji publicznej nie został w tym zakresie zrealizowany w sposób prawidłowy, co uzasadnia uznanie skargi za zasadną w tej części.

Zgodnie z art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. W gestii organu, który je otrzymał, pozostaje zbadanie treści i ustalenie, czy jest on właściwy do załatwienia sprawy.

Zdaniem organu nadzoru dokonana przez Radę Powiatu ocena procedury udostepnienia informacji publicznej, doprowadziła do nieuprawnionego wkroczenia w kompetencje innych właściwych w tych sprawach podmiotów. W uzasadnieniu do uchwały zawarto bowiem stanowisko merytoryczne rozstrzygające kwestie dostępu do informacji publicznej.

Stosownie do treści 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 (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.). Ponadto trzeba mieć na względzie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji 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 jakiejkolwiek 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 u.d.i.p. reguluje w sposób wyczerpujący kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej. Tylko w zakresie wyznaczonym przez tę ustawę przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie w tego typu postępowaniach, jak w art. 16 ust. 2 u.d.i.p., który w niniejszej sprawie nie ma zastosowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 282/16, podtrzymujący w mocy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 listopada 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 194/15). Podobne stanowisko wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w postanowieniu 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., a więc w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Dodać należy, że 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.

W kontekście powyższego, odnieść się należy do art. 6 k.p.a., który stanowi, ze 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 ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest rozpatrzenie przez organ stanowiący powiatu skargi, która dotyczy sprawy wykraczającej poza kompetencje przyznane temu organowi. W przypadku, kiedy z treści uchwały bądź uzasadnienia do niej wynika, że rada 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, w takim zakresie, z obrotu prawnego jako podjętą z istotnym naruszeniem prawa.

Z tego też względu uznać należy, iż stwierdzenie nieważności, uchwały w części, w jakiej Rada, uznając się za właściwą, rozpatrzyła zarzuty dotyczące procedury udostępnienia informacji publicznej, jest w pełni uzasadnione, co na mocy art. 80 u.s.p. wstrzymuje wykonanie uchwały w tej części, z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powiatowi, w świetle art. 85 u.s.p., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/