



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 lutego 2026 r.

WP-I.4131.14.2026

Rada Miasta Otwocka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 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 XXXI/334/26 Rady Miasta Otwocka z dnia 22 stycznia 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi w całości.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 22 stycznia 2026 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XXXI/334/26 w sprawie rozpatrzenia skargi (dalej jako: „Uchwała”).

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 18b ust. 1 u.s.g., w związku z 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.”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru za pośrednictwem eDoręczenia PURDE (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia: 8980da46-11d4-4afb-a82d-b05c8364c0ea, Identyfikator wiadomości: PPSA-E-189302bf-3325-469e-99d5-66fc63e8d2ae) dnia 28 stycznia 2026 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej Uchwały organ nadzoru skierował do Rady Miasta Otwocka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 2 lutego 2026 r., znak: WP-I.4131.14.2026 (na piśmie znak: WP-I.4131.xxx.2026), za pośrednictwem eDoręczenia PURDE (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-0645cc1c-98f2-44f9-af16-9081f254c66b).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez organ stanowiący gminy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do brzmienia art. 229 pkt 3 k.p.a. jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy. 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.

Stosownie do regulacji k.p.a. postępowanie skargowe ma charakter uproszczony. Skargi i wnioski 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. Dodać należy, że 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. Ze skargą w rozumieniu przepisów Działu VIII k.p.a. mamy do czynienia, gdy spełnione są dwa wymogi: nie jest innym środkiem prawnym przewidzianym w k.p.a. a także innych przepisach postępowania, oraz zawiera zarzut nieprawidłowej działalności organu lub pracownika. 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.

W świetle przepisów k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241). W przypadku, gdy organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia,

obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku organ ten winien zawiadomić równocześnie wnioskodawcę.

Kwestionowaną Uchwałą Rada Miasta Otwocka rozpatrzyła skargę z dnia 12 listopada 2025 r. na działalność Prezydenta Miasta Otwocka oraz Naczelnickę Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta w Otwocku uznając ją za bezzasadną (§ 1 Uchwały).

W przedmiotowej sprawie Rada Miasta, wbrew swoim kompetencjom, rozpatrzyła w ramach postępowania skargowego sprawę dotyczącą udostępnienia informacji publicznej.

Jak wynika z treści uzasadnienia do Uchwały zarzuty zawarte w skardze odnoszą się nieudostępnienia dokumentów, o które wnioskował skarżący w trybie 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.”.

W przedmiotowej sprawie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Otwocka zapoznała się z skargą i ustaliła, że skarga zostanie rozpatrzona do 30 stycznia 2026 r. wobec konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy objętej skargą.

Należy mieć na uwadze, iż w przypadku przedmiotowej sprawy w odniesieniu do opóźniania i ograniczania udostępniania informacji publicznej przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania. Kwestie nie podlegają również ocenie rady gminy, lecz innym organom.

W art. 222 k.p.a. ustawodawca wyraźnie zaznacza, iż o kwalifikacji pisma decyduje jego treść, nie zaś forma zewnętrzna pisma. Unormowanie zawarte w ww. artykule można odnieść do przedmiotowej sprawy. Tak skonstruowany przepis przesądza, iż o uznaniu pisma za wniosek czy skargę decyduje jego treść, nie zaś sama forma czy też swoboda wnioskodawcy w nadawaniu tytułów pismom kierowanym do organów. Natomiast zgodnie z art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Właściwość organu do rozpatrzenia sprawy ustala się na podstawie treści pisma, nie zaś jego formy zewnętrznej. Oznacza to, że niezależnie od tego, jak pismo zostało zatytułowane, to w gestii organu, który je otrzymał, pozostaje zbadanie treści i ustalenie, czy jest on właściwy do załatwienia sprawy.

Dodać w tym miejscu należy, że błędne zatytułowanie pisma może wpłynąć na dalszy bieg prowadzonej sprawy. Do organu gminy (Rady Miasta Otwocka) należała właściwa kwalifikacja pisma będącego przedmiotem kwestionowanej uchwały i nadanie temu pismu dalszego biegu z zachowaniem odpowiedniej procedury. Strona kierując do organu pismo, działając w zaufaniu do organów władzy publicznej, winna mieć pewność, że zostanie ono właściwie zakwalifikowane, i że nadany zostanie właściwy bieg sprawie. Organ, do którego

wpłynęło pismo, winien był wskazać odrębny tryb postępowania. Zmiana kwalifikacji pisma, może skutkować, np. pozbawieniem drogi do sądu.

Zdaniem organu nadzoru dokonana przez Radę Miasta Otwocka ocena kwestii wskazanych powyżej, doprowadziła do nieuprawnionego wkroczenia w kompetencje innych właściwych w tych sprawach organów. W uzasadnieniu do uchwały zawarto bowiem stanowisko merytoryczne rozstrzygające kwestie dostępu do informacji publicznej.

Odnosząc się do zasadności rozpatrzenia skargi z dnia 12 listopada 2025 r. należy wyjaśnić, że kwestie te uregulowane zostały 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 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 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 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.

Jak wskazuje się w tezie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2020 r. (sygnatura akt: II SO/Wa 38/20) przewidziany w art. 54 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 21 pkt 1 u.d.i.p. obowiązek przekazania sądowi akt sprawy i odpowiedzi na skargę, poza nadzwyczajnym przypadkiem wymienionym w art. 54 § 3 p.p.s.a., ma charakter bezwzględny. W konsekwencji organ, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi, musi w taki sposób wykonać nałożony na niego obowiązek przekazania powyższych dokumentów Sądowi, aby w sytuacji, gdy skarżący skorzysta z przyznanego mu na mocy art. 55 § 1 p.p.s.a. uprawnienia, móc skutecznie udowodnić dochowanie ustawowego terminu.

Musi przy tym przekazać dokładnie te dokumenty, które wymieniono zarówno w treści art. 54 § 2 p.p.s.a., jak i w art. 21 pkt 1 u.d.i.p. Co więcej, w sprawie z wniosku o wymierzenie grzywny Sąd nie bada kwestii dopuszczalności skargi, a jedynie sprawdza, czy przekazanie skargi do sądu administracyjnego wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy dokonane zostało przez organ w terminie ustawowym.

Przywołany powyżej art. 21 u.d.i.p. odnosi się do kwestii kontroli przez sądy administracyjne rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji

publicznej. Niewątpliwie takim podmiotami są organy władzy publicznej. Analiza art. 16 ust. 1 u.d.i.p. prowadzi do wniosku, że pojęcie „postępowanie o udostępnienie informacji publicznej” zostało zarezerwowane dla procedury udostępniania informacji publicznej przez zobowiązany podmiot, w szczególności właśnie przez organy władzy publicznej.

Weryfikacja zarzucanych bezprawnych działań polegających na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej mogła nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów p.p.s.a. To zaś uniemożliwiało rozpoznanie przez Radę Miasta Otwocka skargi z dnia 12 listopada 2025 r. w trybie przepisów k.p.a. (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05; z 21 listopada 2019 r. sygn. akt I OSK 4287/18).

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.

Resumując 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 organu stanowiącego gminy. Zdaniem organu nadzoru podjęcie uchwały przez Radę Miasta Otwocka i rozpatrzenie przez nią skargi w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Z tego też względu zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Otwocka w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej 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/