



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXV/196/2025 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pieńsku na sesji w dniu 25 marca 2026 r. podjęła uchwałę nr XXV/196/2025 Rady Miejskiej w Pieńsku w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 marca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały nr XXV/196/2025 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk z istotnym naruszeniem art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691.) w związku z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej oraz na wkroczeniu przez Radę Miejską w Pieńsku w kompetencje sądu administracyjnego.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025r. poz. 1153 z późn.zm.) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2025r. poz. 1691 z późn.zm).

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wyłącznie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Natomiast jak wynika z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za urząd gminy, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepis art. 229 Kodeksu postępowania administracyjnego określa organy właściwe do rozpatrzenia skargi w dwojaki sposób: po pierwsze przez odesłanie do przepisów szczególnych, po drugie poprzez wyliczenie organów właściwych do rozpatrywania skarg dotyczących działań i zadań poszczególnych organów. Wyliczenie tam zawarte spełnia rolę pomocniczą w określeniu właściwości organów, ponieważ pierwszeństwo przyznaje się przepisom szczególnym. Skarga, którą rozpatrzyła Rada Miejska w Pieńsku, nie zawierała zarzutów dotyczących działalności organu wykonawczego gminy – Burmistrza. Zastępca burmistrza nie jest organem gminy, a zadania swoje wykonuje z upoważnienia albo w zastępstwie burmistrza. Wykonywane przez Zastępcę Burmistrza, nawet z upoważnienia organu, jego zadania muszą być oceniane przez Burmistrza, jako przełożonego, a nie przez Radę Miejską w Pieńsku, która jest wyłącznie upoważniona do rozpatrywania skarg właśnie na Burmistrza. W związku z tym do rozpatrzenia skargi związanej z działalnością służbową Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk, jako pracownika urzędu, właściwy jest jego przełożony – Burmistrz Miasta i Gminy Pieńsk. Rada działając w oparciu o art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego powinna więc przekazać przedmiotową skargę Burmistrzowi Miasta i Gminy Pieńsk.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Pieńsku wskazała, że: „Po rozpatrzeniu skargi z dnia 29 grudnia 2025r. na działania Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk Pani Elżbiety Piotrowskiej dotyczącej udzielenia odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej w sprawie Sanitacji Miasta i Gminy Pieńsk etap II,

Rada Miejska w Pieńsku uznaje skargę:
1) w zakresie dotyczącym punktów 3 i 4 wniosku o dostęp do informacji publicznej za zasadną; 2) w zakresie dotyczącym punktów 1, 2 i 5 wniosku o dostęp do informacji publicznej za bezzasadną.” Jak wynika z uzasadnienia do uchwały: „W dniu 29 grudnia 2025r. do Rady Miejskiej w Pieńsku wpłynęła skarga pana M.M na działalność Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk, dotyczącą sposobu udzielenia odpowiedzi w sprawie końcowego rozliczenia inwestycji gminnej – II etapu sanitacji Miasta i Gminy Pieńsk realizowanej w latach 2017–2022. Skarga została przekazana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, która przeprowadziła postępowanie wyjaśniające, analizując zgromadzoną dokumentację oraz korespondencję prowadzoną pomiędzy stronami. W toku prac Komisja ustaliła, że wnioskodawca uzyskał odpowiedzi w zakresie części zadanych pytań. Jednocześnie stwierdzono, że w odniesieniu do części żądań organ udzielił odpowiedzi w formie pisma, podczas gdy – zdaniem Komisji – odmowa udostępnienia informacji powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej, co umożliwiłoby stronie skorzystanie z przysługujących środków odwoławczych. W związku z powyższym Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała skargę za zasadną w części dotyczącej punktów 3 i 4 pisma z dnia 15 sierpnia 2025 r., natomiast w pozostałym zakresie, tj. w odniesieniu do punktów 1, 2 i 5, uznała ją za bezzasadną, z uwagi na udzielenie wnioskodawcy wymaganych informacji.”

W ocenie organu nadzoru, przedstawiony w uzasadnieniu do uchwały stan faktyczny sprawy daje podstawy do uznania, że złożona skarga (w części dotyczącej udostępnienia informacji publicznej) powinna zostać rozpoznana na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego 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. Jednak zgodnie z art. 240 Kodeksu postępowania administracyjnego – gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 6 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 818/15, wyjaśnił, że: „Powyższe oznacza, że jeżeli na gruncie regulacji procesowych obowiązujących w postępowaniu wyłączonym (art. 3 § 1 i 2 KPA) lub w postępowaniu przed innym podmiotem niż organ administracji publicznej, skarga może zostać zakwalifikowana jako żądanie wszczęcia postępowania lub jako wniosek procesowy czy środek prawny, znajdujący zastosowanie w postępowaniu uregulowanym przepisami szczególnymi (pozakodeksowymi), to jej wniesienie powinno wywierać taki właśnie skutek prawny w zakresie tego postępowania – w zależności od treści skargi (vide: A. Matan (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Lex 2010 r., uwagi do art. 240). Ustawodawca przyjmuje bowiem wyraźną zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym (vide: M. Jaśkowska (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. LEX/el 2015 i cytowane tam orzecznictwo).”

Kwestie dotyczące procedury udostępniania informacji publicznej uregulowane zostały natomiast 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 o sprawach wymienionych w jej art. 6, która podlega udostępnieniu na zasadach oraz w trybie określonych w tej ustawie. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki i nie później niż w terminie 14 dni (art. 13 ust. 1), za wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2, 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). Ponadto trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji następują w drodze decyzji. Od decyzji przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia tj. samorządowego kolegium odwoławczego. Z kolei zgodnie z art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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 (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 143). W ślad za powyższym, na mocy art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wojewódzki sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrywania skarg na bezczynność m.in. wójta gminy w przedmiocie udostępniania informacji publicznej. Brak jest zatem podstaw do wydania w tym samym zakresie uchwały przez Radę Miejską w Pieńsku.

Ponadto, ustawa o dostępie do informacji publicznej, jako ustawa szczególna, reguluje w sposób kompleksowy kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej. Tylko w zakresie wyznaczonym przez tą ustawę przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie w tego typu postępowaniach. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 818/15, Sąd uznał, że: „W tak ukształtowanej sytuacji zasadnie podnosi organ nadzoru, że wyłączną podstawę prawną do rozpoznawania skarg dotyczących udostępnienia informacji publicznej stanowią przepisy u.d.i.p., w szczególności w razie stawiania organowi zarzutu bezczynności. Tym samym – zgodnie z art. 21 u.d.i.p. – weryfikacja zarzucanych burmistrzowi bezprawnych działań polegających na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej mogła nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów P.p.s.a., a więc w postępowaniu przed sądem administracyjnym. To zaś uniemożliwiało rozpoznanie powyższej skargi w trybie przepisów art. 227 i nast. K.p.a.”. Podobne stanowisko wyraził także WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 834/20: „Należy przy tym jedynie ogólnie wskazać, że środkiem prawnym przysługującym osobie niezadowolonej ze sposobu realizacji jej wniosku o udzielenie informacji publicznej (w przypadku udzielenia informacji, udzielenia w niepełnym zakresie bądź w niewłaściwej formie) jest skarga na bezczynność do sądu administracyjnego w trybie p.p.s.a., a nie skarga do organu wymienionego w art. 229 k.p.a. w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. Złożenie skargi na bezczynność organu w sprawie udzielenia informacji publicznej nie musi być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. (por. wyroki NSA z 24 maja 2006 r., I OSK 601/05; z 21 listopada 2019 r., I OSK 4287/18; postanowienie NSA z 4 grudnia 2015 r., I OSK 3157/15).”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto ponadto, że skargę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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 również stronie w przypadku uznania przez nią udzielonej informacji za niepełną.

Mając powyższe regulacje na uwadze należy podkreślić, że w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej właściwy jest sąd administracyjny, który zobowiązany jest do ustalenia czy podmiot, do którego skierowano wniosek był zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, czy dane, o które wnioskowała strona, miały charakter informacji publicznej, oraz czy żądanie wnioskodawcy zostało rozpatrzone w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, tj. w formie i w terminie wynikających z regulacji ustawowej.

Wobec powyższego wskazać należy, że Rada Miejska w Pieńsku podejmując uchwałę nr XXV/196/2026 *de facto* zmieniła kwalifikację czynności procesowej strony i rozpatrzyła skargę, co skutkowało pozbawieniem strony gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Załatwienie sprawy w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego skutkowało uznaniem skargi za skargę powszechną.

W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Pieńsku, rozpatrując tę część skargi, która dotyczyła udostępnienia informacji publicznej, powinna była uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi oraz poinformować Skarżącego, że właściwym do jej rozpatrzenia jest wojewódzki sąd administracyjny, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ocenie organu nadzoru podjęcie uchwały nr XXV/196/2026 przez Radę Miejską w Pieńsku i rozpatrzenie przez nią skargi na Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Pieńsk w przedmiocie nieudzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Powyższe względy uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska