



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.79.2026

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 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Jabłonna Nr XXII/218/2026 z dnia 30 marca 2026 r. w *sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie*, w zakresie, w jakim Rada Gminy Jabłonna, nie będąc organem właściwym, rozpatrzyła skargę z dnia 15 marca 2026 r. na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie w odniesieniu do zarzutów dotyczących braku udzielenia informacji publicznej.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 30 marca 2026 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr XXII/218/2026 w *sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie*.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2026 r. przy piśmie z dnia 1 kwietnia 2026 r. znak BRG. 0007.XXII.2026 .

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 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”.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Jabłonna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 9 kwietnia 2026 r. znak: WP-I.4131.79.2026.

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. 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 (wyróżnia 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 Gmina Jabłonna rozpatrzyła skargę z dnia 15 marca 2026 r. na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie w odniesieniu do zarzutów dotyczących udzielenia informacji publicznej, uznając ją za niezasadną. W treści uzasadnienia do uchwały wskazano, iż w odniesieniu do kwestii dotyczącej udostępnienia informacji publicznej „(...) ustalono, że odpowiedź na wniosek skarżącego z dnia 9 sierpnia 2025 r. została udzielona zgodnie ze stanem faktycznym na dzień jej sporządzenia tj. w dniu 22 sierpnia 2025 r. W dacie udzielenia odpowiedzi koszty usług prawnych nie były znane, wobec czego nie było możliwe ich wskazanie. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie nakładają obowiązku udostępniania informacji, które w danym momencie nie istnieją, ani późniejszego ich przekazywania bez ponownego wniosku. Ponadto, w dniu 23 marca br. skarżącemu przekazano uzupełniającą informację, wskazującą dokładną kwotę wydaną na obsługę prawną, co eliminuje zarzut nieudostępnienia informacji publicznej w tym zakresie.”.

Odnosząc się do procedury udostępniania 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.”. 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 beczynność 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 beczynność 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 beczynny. 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 w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 282/16, por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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. 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.

W świetle powyższego 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 beczynność 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 zarzucanych bezprawnych działań, które dotyczyły 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 Gminy Jabłonna oznacza, że Rada Gminy 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 Gminy z powodu braku właściwości rzeczowej tego organu. Zawarte w skardze zarzuty dotyczące procedury udostępnienia informacji publicznej dotyczą bowiem spraw wyłączonych spod właściwości Rady Gminy.

W przypadku, kiedy z treści uchwały bądź uzasadnienia do niej wynika, że rada gminy 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 Gminy odnośnie właściwości i 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. W ramach postępowania nadzorczego wojewoda nie może 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).

Na marginesie należy wskazać, że w piśmie z dnia 16 marca 2026 r. znak WK-III.1411.63.2026.DM, przekazującym do Rady Gminy Jabłonna, zgodnie z właściwością, skargę z dnia 15 marca 2026 r., Dyrektor Wydziału Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, działając z upoważnienia Wojewody Mazowieckiego, poinformował, iż kwestie dotyczące procedury udostępnienia informacji publicznej regulują przepisy u.d.i.p. i p.p.s.a., a w świetle tychże ustaw właściwe do kontroli rozstrzygnięć podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej są sądy administracyjne. Pomimo tego Rada Gminy Jabłonna rozpatrzyła skargę także w odniesieniu do zarzutów dotyczących udostępnienia informacji publicznej i zajęła merytoryczne stanowisko w tym zakresie.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Jabłonna Nr XXII/218/2026 z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na działalność Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jabłonie 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/