WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 października 2026 r.

WP-I.4131.283.2026

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 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g."

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/256/2026 Rady Gminy Jabłonna z dnia 28 września 2026 r. *w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na działania Wójta Gminy Jabłonna*, **w części**, tj. w zakresie, w jakim Rada Gminy Jabłonna 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 z dnia 12 lutego 2026 r. na działania Wójta Gminy Jabłonna, w odniesieniu do zarzutów dotyczących udostępnienia informacji publicznej oraz uporczywego niewykonywania wyroków sądowych.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 28 września 2026 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr XXX/256/2026 *w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na działania Wójta Gminy Jabłonna.*

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2026 r. przy piśmie z dnia 30 września 2026 r. znak BRG. 0007.XXX.2026. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 227 i art. 229 pkt 3 k.p.a.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Jabłonna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 5 października 2026 r. znak: WP-I.4131.283.2026.

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 wójta (burmistrza
lub prezydenta miasta), z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. 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.

Należy mieć na uwadze, że postępowanie skargowe, stosownie do przepisów k.p.a. 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, a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżania. 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 Gminy Jabłonna rozpatrzyła skargę z dnia 12 lutego 2026 r. na działania Wójta Gminy Jabłonna, w zakresie zarzutów dotyczących m. in. udostępnienia informacji publicznej oraz uporczywego niewykonywania wyroków sądowych, uznając skargę za niezasadną (§ 1 uchwały).

Zarzuty zawarte w skardze dotyczyły m.in. nieudostępnienia informacji publicznej na wniosek Skarżącego oraz uporczywego niewykonywania wyroków sądowych, którymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Wójta Gminy Jabłonna do udostępnienia informacji publicznej na wniosek Skarżącego oraz stwierdził bezczynność Organu Gminy z rażącym naruszeniem prawa.

Zdaniem organu nadzoru dokonana przez Radę Gminy Jabłonna ocena kwestii dotyczących udostępnienia informacji publicznej oraz uporczywego niewykonywania wyroków przez Wójta Gminy doprowadziła do wkroczenia, w sposób nieuprawniony, w kompetencje innych organów i podmiotów właściwych tego typu sprawach. W uzasadnieniu do uchwały zawarto bowiem stanowisko merytoryczne rozstrzygające kwestie dostępu do informacji publicznej oraz niewykonywania wyroków sądów administracyjnych.

Odnosząc się do kwestii rozpatrzenia zarzutów dotyczących procedury udostępniania informacji publicznej, wyjaśniam, że kwestie te uregulowane zostały 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.”. 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 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 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 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., który w przedmiotowej sprawie nie znajduje zastosowania (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 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. Wnioskodawca domagający się udostępnienia informacji publicznej w przypadku milczenia podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia może złożyć do sądu administracyjnego

skargę na bezczynność. 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 na podstawie u.d.i.p. W przypadku takiej skargi sąd administracyjny dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i podejmuje stosowne rozstrzygnięcie.

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.

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 k.p.a.) 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 k.p.a., stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

Odnosząc się do kwestii rozpatrzenia przez Radę Gminy Jabłonna zarzutów dotyczących uporczywego niewykonywania wyroków sądów administracyjnych, wskazuję, że kwestie te zostały uregulowane na gruncie przepisów p.p.s.a. W myśl art. 154 § 1 i § 2 p.p.s.a. w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Stosownie do brzmienia art. 154 § 3 p.p.s.a. wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi, o której mowa w art. 154 § 1 p.p.s.a., nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi.

Zatem w sprawach dotyczących niewykonywania wyroku, o którym mowa w art. 154 p.p.s.a. właściwy jest sąd administracyjny. W przypadku uporczywego niewykonywania wyroków, sąd może nie tylko nałożyć grzywnę, ale także orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeśli charakter sprawy i stan faktyczny na to pozwalają. Przywołany powyżej art. 154 p.p.s.a. mówiący o niewykonaniu wyroku sądu administracyjnego, odwołuje się do tego aspektu jego skuteczności, który polega na zachowaniu się (lub bezczynności) organu administracji publicznej w postępowaniu

prowadzonym w rezultacie wyroku uwzględniającego skargę, niezgodnym ze wskazaniami co do dalszego postępowania, zawartymi w uzasadnieniu tego wyroku. Przepis art. 154 p.p.s.a. przewiduje określone uprawnienia w związku z niezastosowaniem się do wskazań zawartych w uzasadnieniu wyroku sądu albo niewłaściwą lub opieszałą ich realizacją, jak również możliwość dochodzenia odszkodowania w przypadku poniesienia szkody w rezultacie takiego zachowania lub bezczynności organu.

Podsumowując powyższy wywód, w ocenie organu nadzoru i w świetle przywołanych przepisów uznać należy, że rozpatrzenie skargi będącej przedmiotem kwestionowanej uchwały w odniesieniu do zarzutów dotyczących udostępnienia informacji publicznej oraz uporczywego niewykonywania wyroków sądów administracyjnych, nie mieści się w ramach kompetencji organu stanowiącego gminy. Zdaniem organu nadzoru podjęcie uchwały przez Radę Gminy Jabłonna i rozpatrzenie przez nią zarzutów skargi dotyczących udostępnienia informacji publicznej oraz niewykonywania wyroków sądu – nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Z tego też względu zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w części, w jakiej Rada Gminy rozpatrzyła skargę w tym zakresie. Co istotne, w uzasadnieniu do kwestionowanej uchwały zawarto stanowisko merytoryczne w odniesieniu do zarzutów dotyczących kwestii procedury udostępnienia informacji publicznej i niewykonywania wyroków sądu. Wskazać należy, że rozpatrzenie skargi w formie merytorycznego stanowiska oznacza, że Rada Gminy Jabłonna nie tylko formalnie przyjęła, że jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi, ale także dokonała oceny treści tejże skargi, analizując jej zasadność i rozpoznała skargę odnosząc się do meritum sprawy.

Podkreślenia wymaga, że w ramach postępowania nadzorczego dokonano analizy formalno-prawnej prawidłowości postępowania Rady Gminy odnośnie 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 może badać jedynie prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie trybu rozpatrywania skargi, a nie 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).

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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXX/256/2026 Rady Gminy Jabłonna z dnia 28 września 2026 r. *w sprawie stanowiska Rady Gminy Jabłonna na skargę na działania Wójta Gminy Jabłonna,* w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g., skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tej części, 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/