



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 marca 2026 r.

WP-I.4131.71.2026

### **Rada Miejska w Konstancinie – Jeziornie**

#### **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 347/IX/29/2026 Rady Miejskiej w Konstancinie - Jeziornie z dnia 18 marca 2026 r. w sprawie rozpatrzenia skargi radnego na działalność Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna z powodu odmowy udostępniania informacji publicznej (BRM 28/2026).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 18 marca 2026 r. Rada Miejska w Konstancinie – Jeziornie podjęła uchwałę Nr 347/IX/29/2026 w sprawie rozpatrzenia skargi radnego na działalność Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna z powodu odmowy udostępniania informacji publicznej (BRM 28/2026).

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.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz 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.” oraz § 21 ust. 1 Statutu Gminy Konstancin-Jeziorna, przyjętego uchwałą Nr 316/VIII/23/2021 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie Statutu Gminy Konstancin-Jeziorna (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2021 r. poz. 2239, z późn. zm.).

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 Miejska w Konstancinie – Jeziornie rozpatrzyła skargę na działalność Burmistrza Miasta Konstancin - Jeziorna uznając ją za bezzasadną, zgodnie z § 1 uchwały. Rada Miejska, 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 do braku udostępnienia operatu szacunkowego dot. działek 5, 6 oraz 7 z obrębu 0008 Habdzin - nieruchomości, które Gmina planowała nabyć, jak również kwestii wydania odmownej decyzji administracyjnej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Odnosząc się do rozpatrzenia skargi radnego w odniesieniu do zarzutów dotyczących procedury udostępniania informacji publicznej, organ nadzoru wyjaśnia, 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 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 2026 r., poz. 143), 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 dotyczących udostępniania informacji publicznej.

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 (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 SAB/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.

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, w zależności od okoliczności, odwołanie od decyzji do organu wyższego stopnia bądź skarga na bezczynność do sądu administracyjnego w trybie przepisów p.p.s.a.

Stosownie do art. 233 k.p.a. skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony. Natomiast w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne: skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami k.p.a., zaś skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (art. 234 k.p.a.). Z kolei skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany (art. 235 k.p.a.). Na podstawie art. 236 § 1 k.p.a. w przypadkach określonych w art. 233 i 234 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania lub organ, przed którym toczy się postępowanie, a w przypadkach określonych w art. 235 k.p.a. - organ właściwy do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo do jej uchylenia lub zmiany. Przepis ten stanowi odstępstwo od reguły określonej w art. 229 k.p.a. Jest przykładem przepisu szczególnie odmiennie określającego właściwość organu do rozpatrzenia i załatwienia skargi i następstwem transformacji takiej skargi w środek postępowania jurysdykcyjnego.

Ustawodawca przyjmuje zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym (M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks..., s. 1030). „*Organ właściwy nie może zmienić kwalifikacji czynności procesowej strony na skargę powszechną. Procedura rozpoznania skargi powszechnej nie zapewnia stronie gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Z tego względu przepisy art. 233, art. 234, art. 235 i art. 236 Kodeksu postępowania nakładają obowiązek nadania czynności procesowej strony, choćby*

*miała postać skargi powszechnej, odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Nadanie czynności procesowej stronie charakteru skargi powszechnej ogranicza jej prawa procesowe. Skarga wymaga rozpoznania przez właściwy organ, o treści rozpoznania zawiadamia się wnoszącego skargę (art. 238 Kodeksu postępowania administracyjnego). Od zawiadomienia nie służą środki zaskarżenia.”* (wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10).

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 Miejską i rozpatrzenie przez nią skargi w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Konstancinie – Jeziornie w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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/