



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXI/140/2026 Rady Miejskiej Gminy Lubomierz z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie uznania skargi na działalność Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz za bezzasadną.

Uzasadnienie

Rada Miejska Gminy Lubomierz, na sesji w dniu 28 maja 2026 r., podjęła uchwałę nr XXXI/140/2026 w sprawie uznania skargi na działalność Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz za bezzasadną, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 czerwca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 229 pkt 3 i art. 240 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.), zwanej dalej: „k.p.a.”, art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r. poz. 143), polegającym na rozpatrzeniu przez Radę Miejską Gminy Lubomierz pisma w przedmiocie nieudzielenia informacji publicznej przez Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz jako skargi powszechnej, uregulowanej w dziale VIII Rozdziale 2 k.p.a., w sytuacji gdy zarówno przedmiot sprawy (udostępnienie informacji publicznej), jak i przebieg postępowania przed Burmistrzem Gminy i Miasta Lubomierz wykluczały możliwość dokonania takiej kwalifikacji pisma.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowił m.in. art. 229 pkt 3 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli przepisy szczególnie 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 określonych w pkt 2, jest rada gminy.

Mocą § 1 uchwały Rada Miejska Gminy Lubomierz uznała za bezzasadną skargę wniesioną przez Przedsiębiorstwo Produkcyjno – Handlowe „CENTROPLAST” Sp. z o.o., dalej jako „P.P.H. CENTROPLAST Sp. z o.o.”, z dnia 15 kwietnia 2026 r na działania Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz, z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu uchwały.

W uzasadnieniu uchwały opisano postępowanie dotyczące wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w zakresie prowadzonego przez Gminę i Miasto Lubomierz postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem była budowa przydomowych oczyszczalni ścieków. Wskazano w nim, że Burmistrz Gminy i Miasta Lubomierz pismem nr RT.271.15.55.2024r. udostępnił wnioskodawcy jawną część oferty złożonej przez Zakład Usług Hydrauliczno - Budowlanych Zbigniew Cwikła i poinformował o odmowie udostępnienia dokumentów zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa, zaś decyzją nr 02/2024 z dnia 2 kwietnia 2024r. odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie zastrzeżonym jako „tajemnica przedsiębiorstwa”. Z dalszej części uzasadnienia wynika, że sprawa odmowy przez Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz udostępnienia informacji publicznej była przedmiotem postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Jeleniej Górze i Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu. Z opisanego w uzasadnieniu postępowania wynika, że decyzje Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz były kilkakrotnie uchylane, a sprawa była przekazywana do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W toku postępowania nadzorczego, w odpowiedzi na wezwanie Wojewody, Przewodniczący Rady Miejskiej Gminy Lubomierz wyjaśnił, że „sprawa wszczęta z wniosku skarżącego o udzielenie informacji publicznej

w zakresie prowadzonego przez Gminę i Miasto Lubomierz postępowania o udzielenie informacji publicznej, której przedmiotem była budowa przydomowych oczyszczalni ścieków, jest nadal w toku. Decyzja nie uzyskała przymiotu ostateczności lub prawomocności”.

W toku postępowania nadzorczego, Wojewoda ustalił, że pismo rozpatrzone przez Radę Miejską Gminy Lubomierz jako skarga powszechna w rozumieniu art. 227 k.p.a. dotyczyło „Decyzji i działań Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz w zakresie odmowy udostępnienia informacji publicznej związanej z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego przez Gminę Lubomierz pn. „Budowa przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie wiejskim w Gminie Lubomierz i budowa z przebudową odcinka sieci wodociągowej wraz z przyłączami w miejscowości Oleszna Podgórska”, nr RT.271.15.2024 jak również informacji publicznej związanej z realizacją zawartych w wyniku ww. postępowania umów”.

W ocenie organu nadzoru przedmiot wystąpienia P.P.H. CENTROPLAST Sp. z o.o. (nieudzielenie dostępu do informacji publicznej) oraz przebieg postępowania w sprawie uniemożliwił Radzie Miejskiej Gminy Lubomierz zakwalifikowanie jego jako skargi powszechnej, uregulowanej w dziale VIII Rozdziale 2 k.p.a.

W postępowaniu skargowym obowiązuje zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi. Na podstawie 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. Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest rada gminy. Natomiast 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. 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 szczególnego odmiennie określającego właściwość organu do rozpatrzenia i załatwienia skargi i następstwem transformacji takiej skargi w środek postępowania jurysdykcyjnego. Zgodnie z art. 240 k.p.a., 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.

Ustawodawca przyjmuje zatem zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowym. Postępowanie skargowe ma charakter subsydiarny wobec postępowania jurysdykcyjnego (postanowienie NSA z 13 lipca 1983 r., sygn. akt II SA 593/83, ONSA rok 1983, nr 2, poz. 55). Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 209/10, „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.”.

Kwestie dotyczące procedury udostępniania informacji publicznej 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.”. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej 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.

Zgodnie zaś 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.”. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 bądź przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. Na mocy powyższego przepisu wojewódzki sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrywania skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie udostępniania informacji publicznej.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, ustawa o dostępie do informacji publicznej, jako ustawa szczególna, reguluje w sposób kompleksowy kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej. Wobec tego to jej uregulowania decydują o trybie postępowania w tych sprawach, zaś przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie tylko wtedy, gdy przepisy u.d.i.p. tak stanowią. Ustawa o dostępie do informacji publicznej odsyła do przepisów k.p.a. jedynie w art. 16 ust. 2, który stanowi, że przepisy k.p.a. stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 10 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 282/16).

Zatem wyłączną podstawę prawną do rozpoznawania skarg dotyczących udostępnienia informacji publicznej stanowią przepisy u.d.i.p. Tym samym – zgodnie z art. 21 u.d.i.p. – weryfikacja zarzucanych bezprawnych działań polegających na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej mogła nastąpić wyłącznie w postępowaniu przed sądem administracyjnym. To zaś uniemożliwiało rozpoznanie powyższej skargi w trybie przepisów art. 227 i nast. k.p.a. Brak wobec tego było podstaw do podjęcia przez Radę Miejską Gminy Lubomierz uchwały w przedmiocie rozpatrzenia skargi na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Organ nadzoru wskazuje, iż środkiem prawnym przysługującym osobie niezadowolonej ze sposobu realizacji jej wniosku o udzielenie informacji publicznej, udzielenia w niepełnym zakresie bądź w niewłaściwej formie, jest skarga na bezczynność do sądu administracyjnego w trybie przepisów p.p.s.a., a nie skarga do organu wymienionego w art. 229 k.p.a. w trybie przepisów Działu VIII k.p.a.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że Rada Miejska Gminy Lubomierz nieprawidłowo zakwalifikowała pismo P.P.H. CENTROPLAST Sp. z o.o. doręczone w dniu 15 kwietnia 2026 r. jako skargę powszechną uregulowaną w dziale VIII Rozdziale 2 k.p.a. Nie była również właściwa do jej rozpatrzenia i uznania jej za zasadną (§ 1 uchwały). Pismo zakwalifikowane jako skarga dotyczyło bowiem ewentualnych nieprawidłowości w sposobie załatwiania przez Burmistrza Gminy i Miasta Lubomierz wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Z treści powyższego pisma oraz z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, że wydana w tym przedmiocie decyzja odmowna była kilkakrotnie uchylana przez organ wyższego stopnia, a sprawa przekazywana do ponownego rozpatrzenia Burmistrza. Do dnia podjęcia przedmiotowej uchwały sprawa nie została przez Burmistrza zakończona.

Wobec powyższego nieuprawnione było nadanie pismu P.P.H. CENTROPLAST Sp. z o.o. charakteru skargi powszechnej, zamiast charakteru stosownej czynności procesowej.

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