



Warszawa, 11 kwietnia 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.70.2022.MW

Rada Miejska w Karczewie
ul. Warszawska 28
05-480 Karczew

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 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXV/350/2022 z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Karczewa w przedmiocie bezczynności na udzielenie informacji publicznej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 marca 2022 r. Rada Miejska w Karczewie podjęła uchwałę Nr LXV/350/2022 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Karczewa w przedmiocie bezczynności na udzielenie informacji publicznej (zwaną dalej „Uchwałą”). Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu 29 marca 2022 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, art. 229 pkt 3, w związku z art. 237 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm. – zwanej dalej „k.p.a.”).

W ślad za przywołanymi wyżej przepisami sprawa została rozpatrzona przez Radę Miejską w Karczewie jako skarga na bezczynność Burmistrza Karczewa na gruncie regulacji k.p.a.

W § 1 Uchwały Rada Miejska w Karczewie uznała skargę mieszkańca z 4 maja 2021 r. na działalność Burmistrza Karczewa w przedmiocie bezczynności na udzielenie informacji publicznej dotyczącej wynagrodzeń pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich, Obronnych

i Zarządzania Kryzysowego na dzień 28 listopada 2019 r. za bezzasadną. Z uzasadnienia do Uchwały stanowiącego integralną jej część wynika, że skarga z 4 maja 2021 r. dotyczyła wniosku z 26 marca 2021 r. w przedmiocie udostępnienia informacji w zakresie wynagrodzeń dla pracowników wskazanego wyżej wydziału. Pismem z 16 kwietnia 2021 r. Burmistrz Karczewa udzielił odpowiedzi na wniosek z 26 marca 2021 r., wskazując, że organ nie jest w posiadaniu informacji, o której mowa we wniosku. Skarga z 4 maja 2021 r., której kwestionowana Uchwała dotyczy, wpłynęła do Rady Miejskiej w Karczewie 10 maja 2021 r. Rada uznając się za organ niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przekazała przedmiotową skargę według właściwości Burmistrzowi Karczewa. Przekazanie skargi Burmistrzowi Karczewa nastąpiło w drodze uchwały Nr XLIX/264/2021 z dnia 31 maja 2021 r.

Pismem z 16 czerwca 2021 r. Burmistrz Karczewa przekazał skargę wraz z odpowiedzią do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Następnie pismem z 15 grudnia 2021 r. sygn. II SAB/Wa 438/21 sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przekazał – *„jako adresatowi – oryginał pisma skarżącego z 4 maja 2021 r. wraz z kopertą”*. Sąd wskazał nadto, że *„Pismo to nie zostało skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karczewie”*.

W dniu 14 lutego 2022 r. do Burmistrza Karczewa wpłynął, zgodnie z Zarządzeniem Sądu Administracyjnego w Warszawie zwrot akt dotyczących skargi z 4 maja 2021 r. na działanie Burmistrza Karczewa. Zawiadomieniem z 22 lutego 2022 r. Burmistrz Karczewa przekazał *„zgodnie z właściwością”* skargę z 4 maja 2021 r. do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karczewie wraz z aktami sprawy wskazując, że: *„Sąd zaznaczył, że skarga jest adresowana do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karczewie, a nie do Sądu Administracyjnego, nie jest zatem prawidłowe przekazywanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez Burmistrza Karczewa skargi z dnia 4 maja 2021 r. kierowanej do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karczewie”*.

Komisja Skarg Wniosków i Petycji Rady Miejskiej stwierdziła zasadność odmowy udostępnienia Skarżącemu informacji publicznej w zakresie wynagrodzeń pracowników i jednogłośnie zawnioskowała o uznanie skargi z 4 maja 2021 r. w przedmiocie bezczynności Burmistrza Karczewa na udzielenie informacji publicznej za bezzasadną.

Skoro Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w piśmie z 15 grudnia 2021r. skierowanym do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karczewie wskazał, że: *„(...) przekazuje –*

jako adresatowi – oryginał pisma (...) z dnia 4 maja 2021 r. wraz z kopertą. Pismo to nie zostało skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karczewie” to nie można domniemywać właściwości organu, który powinien rozpatrzyć skargę. Zgodnie z interpretacją pisma Sądu z 15 grudnia 2021 r. zawartą w uzasadnieniu do Uchwały: „(...) jeśli Sąd istotnie wskazał Radę jako organ właściwy, to Rada powinna rozpatrzyć skargę”.

Organ nadzoru zaznacza, że czym innym jest zwrot przez Sąd skargi do jej adresata tj. Przewodniczącego Rady Miejskiej w Karczewie, a czym innym jest wskazanie organu właściwego do jej załatwienia. W uzasadnieniu do Uchwały zawarto zatem błędną interpretację pisma Sądu, czego konsekwencją było podjęcie Uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Karczewa w przedmiocie bezczynności na udzielenie informacji publicznej.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi składanej w oparciu o tę ustawę 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 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 6 listopada 2015 r.¹ 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. Łaszczycza, 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,*

¹ wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.11.2015 r., II SA/Łd 818/15, Legalis nr 1387867 (prawomocny)

A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. LEX/el 2015 i cytowane tam orzecznictwo”.

Kwestie dotyczące procedury udostępniania informacji publicznej uregulowane zostały w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 2176, z późn. zm. – 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 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 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 2022 r., poz. 329 – zwanej dalej: „p.p.s.a.”). W ślad za powyższym na mocy art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrywania skarg na bezczynność wójta (burmistrza, prezydenta) w przedmiocie udostępniania informacji publicznej. Brak zatem podstaw do wydania w tym samym zakresie uchwały przez Radę Miejską w Karczewie. Ponadto u.d.i.p. jako ustawa szczególna reguluje w sposób kompleksowy 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, jak w art. 16 ust. 2 u.d.i.p. (który w sprawie nie ma zastosowania)².

W powołanym wyżej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uznał, że: „*[w] tak ukształtowanej sytuacji zasadnie podnosi organ nadzoru, że wyłączną podstawę prawną*

² podobnie w wyroku WSA w Łodzi z dnia 6.11.2015 r., II SA/Łd 194/15, Legalis nr 1387868, co do którego w tym zakresie NSA w wyroku z dnia 10.01.2018 r., I OSK 282/16, Legalis nr 1720491 nie znalazł podstaw do podważenia zapatrywania WSA

do rozpoznawania skarg dotyczących udostępnienia informacji publicznej stanowią przepisy DostInfPubU (u.d.i.p. – przyp. własny), w szczególności w razie stawiania organowi zarzutu bezczynności. Tym samym – zgodnie z art. 21 DostInfPubU – weryfikacja zarzucanych burmistrzowi bezprawnych działań polegających na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej mogła nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów PostAdmU (p.p.s.a. – przyp. własny), a więc w postępowaniu przed sądem administracyjnym. To zaś uniemożliwiło rozpoznanie powyższej skargi w trybie przepisów art. 227 i nast. KPA”. Podobne stanowisko wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2021 r.³: „[n]ależy 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 PostAdmU, a nie skarga do organu wymienionego w art. 229 KPA w trybie przepisów Działu VIII KPA. Złożenie skargi na bezczynność organu w sprawie udzielenia informacji publicznej nie musi być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 PostAdmU (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)”⁴.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto ponadto, że skargę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. 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 u.d.i.p. W wypadku takiej skargi sąd dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i w zależności od ich charakteru podejmuje stosowne rozstrzygnięcie. Skarga na bezczynność przysługuje też 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.

Wskazać nadto należy, że organ Gminy, zmienił kwalifikację czynności procesowej strony i przekazał skargę do organu stanowiącego, co skutkowało pozbawieniem strony gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Załatwienie sprawy w trybie przepisów k.p.a. skutkowało uznaniem skargi za skargę powszechną.

³ postanowienie WSA w Łodzi z dnia 19.01.2021 r., II SA/Łd 834/20, Legalis nr 2527957 (prawomocne)

⁴ podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10.04.2013 r., IV SAB/Po 8/13, Legalis nr 780632 (prawomocny); postanowienie WSA w Warszawie z 21.07.2011 r., II SA/Wa 1497/11, LEX nr 861486 (prawomocne).

W przedmiotowej sprawie organ Gminy, w sytuacji uznania się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi, zobowiązany był poinformować Skarżącego, że właściwym do jej rozpatrzenia jest wojewódzki sąd administracyjny, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

W ocenie organu nadzoru podjęcie Uchwały przez Radę Miejską w Karczewie i rozpatrzenie przez nią skargi na bezczynność Burmistrza Karczewa w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Powyższe względy uzasadniają stwierdzenie nieważności Uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/