



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 października 2022 r.

WNP-I.4131.253.2022.ML

Rada Miejska w Nasielsku

ul. Elektronowa 3

05-190 Nasielsk

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., zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Nasielsku Nr XLIV/424/22 z dnia 30 września 2022 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2022 r. Rada Miejska w Nasielsku podjęła uchwałę Nr XLIV/424/22 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza (zwaną dalej „Uchwałą”). W § 1 Uchwały Rada Miejska uznała za bezzasadną skargę dziennikarza na bezczynność Burmistrza Nasielska w przedmiocie udostępniania informacji publicznej.

Według uzasadnienia do Uchwały, stanowiącego jej integralną część, w dniu 24 sierpnia 2022 r. do Rady Miejskiej w Nasielsku wpłynęła skarga dziennikarza prasowego, który zwrócił się do Burmistrza Nasielska o udostępnienie informacji publicznej tj. kopii dokumentu kosztorysu powykonawczego dla inwestycji pn. „Budowa drogi gminnej, ul. Przechodnia w Nasielsku”. Skarżący twierdził, że w otrzymanej odpowiedzi z Urzędu Miejskiego nie otrzymał wnioskowanej informacji stąd ponownie wystąpił do właściwego organu o udostępnienie kopii dokumentu. Skarżący informował Radę Miejską w Nasielsku, że upłynął ustawowy termin na udostępnienie wniosku przez Burmistrza i dlatego organ ten, w ocenie Skarżącego, pozostaje w bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej była zatem powodem, wskazanym przez Wnioskodawcę tej informacji, do skierowania przez niego do Rady Miejskiej w Nasielsku skargi na organ wykonawczy.

W Uchwale, jako podstawę prawną, wskazano art. 18 ust. 2 pkt 1 u.s.g. w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm. – zwanej dalej „k.p.a.”). Zgodnie z 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), z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy.

W przedmiotowej sprawie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji przeprowadziła postępowanie wyjaśniające i wydała opinię, którą następnie podzieliła Rada Miejska w Nasielsku, uznając skargę za bezzasadną. Zatem, w oparciu o przepisy k.p.a. sprawa została rozpatrzona przez Radę Miejską jako skarga na bezczynność Burmistrza Nasielska.

W ocenie organu nadzoru Uchwała została wydana bez podstawy prawnej.

Z treści Uchwały wynika, że informacja, o którą wnioskował dziennikarz, stanowiła informację publiczną, a złożona przez niego skarga dotyczyła braku udostępnienia tej informacji.

Według art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi składanej w oparciu o tę ustawę może być w szczególności zaniechanie 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 dnia 6 listopada 2015 r.¹ wyjaśnił: *„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*

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

(vide: M. Jaśkowska (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. LEX/el 2015 i cytowane tam orzecznictwo)”.

Z uwagi na powyższe należy wskazać, że zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902, z późn. zm. – zwanej dalej „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, z późn. zm. – 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 i brak jest podstaw do wydania, w tym samym zakresie, uchwały przez radę gminy.

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.

W powołanym wyżej wyroku WSA w Łodzi konkluduje: *„W tak ukształtowanej sytuacji zasadnie podnosi organ nadzoru, że wyłączną podstawę prawną 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 uniemożliwiało rozpoznanie powyższej skargi w trybie przepisów art. 227 i nast. KPA”*. Podobne stanowisko wyraził także WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2021 r.²: *„Należy 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.,*

² postanowienie WSA w Łodzi z dnia 19.01.2021 r., II SA/Łd 834/20, Legalis nr 2527957 (prawomocne)

*I OSK 601/05; z 21 listopada 2019 r., I OSK 4287/18; postanowienie NSA z 4 grudnia 2015 r., I OSK 3157/15)*³.

W ocenie organu nadzoru podjęcie Uchwały przez Radę Miejską w Nasielsku i rozpatrzenie przez nią skargi na bezczynność Burmistrza Nasielska w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – nie ma 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 wydał skarżone orzeczenie.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

³ *vide*: 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).