



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.290.2022

Rada Miejska w Piastowie

ul. 11 Listopada 2

05-820 Piastów

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 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 25 października 2022 r. Nr LVI/393/2022 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Miasta Piastowa.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2022 r. Rada Miejska w Piastowie podjęła uchwałę Nr LVI/393/2022 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Miasta Piastowa.*

Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 4 listopada 2022 r.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały w związku ze złożoną skargą na działanie Burmistrza dotyczącą wniosku o udostępnienie informacji publicznej, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Piastowie stwierdziła zasadność skargi, bowiem wniosek nie został rozpatrzony w terminie przewidzianym w przepisach prawa. W ślad za stanowiskiem Komisji, Rada uznała za zasadną skargę „*na działania Burmistrza Miasta Piastowa w zakresie nieudzielenia odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 23.11.2021 r.*” (§ 1 uchwały).

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, w związku z art. 227 i 229 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 przepisem 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 art. 229 k.p.a. jedynie pomocniczo określa właściwość organów do rozpatrzenia skargi. Użycie w przywołanym przepisie sformułowania „*Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg*”, jednoznacznie wskazuje, że komentowana regulacja, stanowiąca generalne zasady określenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi, ma charakter subsydiarny i znajduje zastosowanie jedynie w przypadku braku stosownych przepisów szczególnych.

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, o ile przepis szczególny nie określa innych organów i odrębnych trybów postępowania. Uprawnienie rady gminy do rozpatrzenia skargi na działalność organu wykonawczego gminy nie ma więc charakteru nieograniczonego. O tym jak daleko sięgają kompetencje rady gminy w tym przedmiocie, decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego Rozdziałem 2 Działu VIII k.p.a. Na określenie tego zakresu składają się przesłanki pozytywne wskazane w art. 227 k.p.a. oraz przesłanki negatywne wynikające z art. 233 -236 k.p.a.

W opinii organu nadzoru, Rada Miejska w Piastowie pominęła treść powyższych przepisów, w zakresie w jakim powinna wziąć pod uwagę, że wyłączone jest ich stosowanie w sytuacji, gdy istnieją przepisy szczególne.

Zdaniem organu nadzoru w omawianym przypadku mamy do czynienia z regulacją zawartą w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902 – zwanej dalej „u.d.i.p.”). Z treści uchwały i uzasadnienia do niej wprost wynika, że wniosek do Burmistrza został złożony w trybie u.d.i.p. Jednocześnie skarga dotyczyła braku udostępnienia tej informacji, a zatem bezczynności organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Tymczasem Rada uznała skargę za zasadną. 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. WSA 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,*

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

skarga może zostać zakwalifikowana jako żądanie wszczęcia postępowania lub jako wniosek procesowy czy środek prawny, znajdujący zastosowanie w postępowaniu uregulowanym przepisami szczególnymi (poza kodeksowymi), to jej wniesienie powinno wywierać taki właśnie skutek prawny w zakresie tego postępowania – w zależności od treści skargi (vide: A. Matan (w:) G. Łaszczyca, 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, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. LEX/el 2015 i cytowane tam orzecznictwo)”.

Złożone przez skarżącego pismo, z uwagi na swoją specyfikę, nie jest skargą w rozumieniu art. 227 k.p.a. Zgodnie bowiem z przepisem 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, 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. 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 przykładowo w art. 16 ust. 2 u.d.i.p. (który w niniejszej sprawie nie ma zastosowania)².

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

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

stanowisko wyraził także WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2021 r.³: „*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., 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 ocenie organu nadzoru podjęcie uchwały przez Radę Miejską w Piastowie, w której Rada uznała się za organ właściwy w przedmiocie skargi na procedowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

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

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