



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 stycznia 2022 r.

WNP-I.4131.341.2021

Rada Miasta Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
05-400 Otwock

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 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LV/585/2021 Rady Miasta Otwocka z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie rozpatrzenia skargi mieszkańca Otwocka z dnia 12 października 2021 r. na bezczynność Prezydenta Miasta Otwocka

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2021 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę nr LV/585/2021 w sprawie rozpatrzenia skargi mieszkańca Otwocka z dnia 12 października 2021 r. na bezczynność Prezydenta Miasta Otwocka (zwaną dalej „Uchwałą”). Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 9 grudnia 2021 r.

W § 1 Uchwały Rada Miasta Otwocka uznała skargę mieszkańca na bezczynność Prezydenta Miasta Otwocka za zasadną. Według uzasadnienia do Uchwały, stanowiącego jej integralną część, w dniu 13 października 2021 r. do Rady Miasta Otwocka wpłynęła skarga mieszkańca na bezczynność Prezydenta Miasta Otwocka w zakresie niedotrzymania terminu przekazania informacji mieszkańcowi składającemu wniosek o udostępnienie kopii dokumentów dotyczących rozbiórki wybudowanego w stanie surowym parkingu podziemnego w centrum miasta. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji rekomendowała Radzie Miasta Otwocka podjęcie uchwały o uznaniu skargi za zasadną, gdyż według jej ustaleń mieszkaniec nie otrzymał w ustawowym terminie odpowiedzi na złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn.zm. – zwanej dalej „u.s.g.”) w związku z art. 36, art. 227, art. 229 pkt 3 i art. 237 § 4 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.”). Zgodnie z art. 18b ust. 1 u.s.g. rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. W ślad za wymienionymi wyżej przepisami sprawa została rozpatrzona przez Radę Miasta Otwocka jako skarga na bezczynność Prezydenta Miasta Otwocka na gruncie regulacji k.p.a.

W ocenie organu nadzoru Uchwała została wydana bez podstawy prawnej.

Z uzasadnienia do Uchwały wynika, że informacja, o którą wnioskował mieszkaniec, stanowiła informację publiczną. Jednocześnie skarga mieszkańca dotyczyła braku udostępnienia tej informacji przez Prezydenta Miasta Otwocka w wymaganym terminie.

Według 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. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 6 listopada 2015 r.¹ wyjaśnił: *„[p]owyższe 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. 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*

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

(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 2020 r., poz. 2176, 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 2019 r., poz. 2325, 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. Brak podstaw do wydania, w tym samym zakresie, uchwały przez Radę Miasta Otwocka. 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 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.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*

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

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

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 Miasta Otwocka i rozpatrzenie przez nią skargi na bezczynność Prezydenta Miasta Otwocka 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 Miastu 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/

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).