



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.140.18.2023.AA2

Wrocław, 9 stycznia 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr LIX/582/23 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Gminy Trzebnica.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Trzebnicy na sesji w dniu 19 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę nr LIX/582/2023 w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Gminy Trzebnica, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) w związku z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), polegającym na wydaniu uchwały bez podstawy prawnej.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18b ustawy o samorządzie gminnym.

W §1 uchwały Rada Miejska w Trzebnicy wskazała, że: „*po zapoznaniu się ze skargą na działanie Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie udostępniania informacji publicznej, uznaje skargę za bezzasadną*”. Zgodnie z treścią § 2 uchwały uzasadnienie rozstrzygnięcia stanowi załącznik do uchwały. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały, o którym mowa w §2 uchwały, w dniu 15 listopada 2023 r. do Rady Miejskiej w Trzebnicy wpłynęła skarga na nieuzasadnioną przewlekłość postępowania Burmistrza Gminy Trzebnica w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem skarżącego przewlekłość polega na nieuzyskaniu w terminie określonym w art. 13 § 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej odpowiedzi na wniosek złożony w dniu 31.10.2023 r. Ponadto skarżący zarzucił nieuzasadnione wydłużenie terminu udzielenia informacji publicznej oraz niepoprawne sporządzenie pisma, którym ten termin przedłużono. Zgodnie z treścią przepisu § 33b statutu Gminy Trzebnica skargi, wnioski i petycje kierowane do Rady Przewodniczący Rady, po uzyskaniu stanowiska Burmistrza, przekazuje do komisji skarg, wniosków i petycji. Przewodniczący Rady Miejskiej skierował skargę – wraz ze stanowiskiem Burmistrza, uznającym skargę za niezasadną – do rozpatrzenia przez Komisje Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Trzebnicy. Burmistrz wskazał, że zgodnie z dyspozycją art. 13 § 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ma możliwość udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej w terminie dłuższym niż 14 dni od daty złożenia wniosku, a pismo organu z dnia 14 listopada 2023 r. spełnia wszelkie warunki, o których mowa we wskazanym przepisie. Ponadto Burmistrz wskazał, że „organ udzielił już Skarżącemu i to merytorycznej odpowiedzi na jego wniosek w terminie o wiele krótszym niż dopuszczalne przez ustawę o dostępie do informacji publicznej dwa miesiące”. Skarga była przedmiotem prac Komisji na posiedzeniu w dniu 5 grudnia 2023 r., w którym brał udział Skarżący. Komisja oceniła skargę jako bezzasadną, a Rada Miejska w Trzebnicy – po zapoznaniu się z opinią Komisji Skarg, Wniosków i Petycji podjęła uchwałę, mocą której uznała skargę za bezzasadną.

W ocenie organu nadzoru, przedstawiony w uzasadnieniu do uchwały stan faktyczny sprawy daje podstawy do uznania, że złożona skarga powinna zostać rozpoznana na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego 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. Jednak zgodnie z art. 240 Kodeksu postępowania administracyjnego – 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. sygn. akt II SA/Łd 818/15 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, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. LEX/el 2015 i cytowane tam orzecznictwo)”.

Kwestie dotyczące procedury udostępniania informacji publicznej uregulowane zostały natomiast w ustawie o dostępie do informacji publicznej. 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 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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). W ślad za powyższym na mocy art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wojewódzki sąd administracyjny jest właściwy do rozpatrywania skarg na bezczynność m.in. burmistrza gminy w przedmiocie udostępniania informacji publicznej. Brak jest zatem podstaw do wydania w tym samym zakresie uchwały przez Radę Miejską w Trzebnicy.

Ponadto, ustawa o dostępie do informacji publicznej, jako ustawa szczególna, reguluje w sposób kompleksowy kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej. Tylko w zakresie wyznaczonym przez tę ustawę przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie w tego typu postępowaniach. W wyroku WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 818/15 Sąd uznał, że: „W tak ukształtowanej sytuacji zasadnie podnosi organ nadzoru, że wyłączną podstawę prawną do rozpoznawania skarg dotyczących udostępnienia informacji publicznej stanowią przepisy u.d.i.p., w szczególności w razie stawiania organowi zarzutu bezczynności. Tym samym – zgodnie z art. 21 u.d.i.p. – weryfikacja zarzucanych burmistrzowi bezprawnych działań polegających na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej mogła nastąpić wyłącznie na gruncie przepisów P.p.s.a., a więc w postępowaniu przed sądem administracyjnym. To zaś uniemożliwiało rozpoznanie powyższej skargi w trybie przepisów art. 227 i nast. K.p.a.”. Podobne stanowisko wyraził także WSA w Łodzi w postanowieniu z dnia 19 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 834/20: „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 p.p.s.a., a nie skarga do organu wymienionego w art. 229 k.p.a. w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. Złożenie skargi na bezczynność organu w sprawie udzielenia informacji publicznej nie musi być poprzedzone wyczerpaniem środków zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. (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).”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto ponadto, że skargę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W wypadku takiej skargi sąd dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i w zależności od ich charakteru podejmuje

stosowne rozstrzygnięcie. Skarga na bezczynność przysługuje również stronie w przypadku uznania przez nią udzielonej informacji za niepełną.

Mając powyższe regulacje na uwadze należy podkreślić, że w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej właściwy jest sąd administracyjny, który zobowiązany jest do ustalenia czy podmiot, do którego skierowano wniosek był zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, czy dane, o które wnioskowała strona, miały charakter informacji publicznej, oraz czy żądanie wnioskodawcy zostało rozpatrzone w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, tj. w formie i w terminie wynikających z regulacji ustawowej.

Wobec powyższego wskazać należy, że Rada Miejska w Trzebnicy podejmując uchwałę nr LIX/582/2023 *de facto* zmieniła kwalifikację czynności procesowej strony i rozpatrzyła skargę, co skutkowało pozbawieniem strony gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Zalatwienie sprawy w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego skutkowało uznaniem skargi za skargę powszechną.

W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Trzebnicy powinna uznać się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia skargi oraz poinformować Skarżącego, że właściwym do jej rozpatrzenia jest wojewódzki sąd administracyjny, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ocenie organu nadzoru podjęcie uchwały nr LIX/582/2023 przez Radę Miejską w Trzebnicy i rozpatrzenie przez nią skargi na Burmistrza Gminy Trzebnica w przedmiocie przewlekłości postępowania w sprawie o udostępnienie informacji publicznej nie znajduje podstaw prawnych, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Powyższe względy uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń