



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.780.2023

Katowice, dnia 28 lipca 2023 r.

Rada Miejska Cieszyna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/654/23 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi osoby fizycznej z dnia 16 maja 2023 r. na Burmistrza Miasta Cieszyna, w całości, jako sprzecznej z art. 238 § 1 w związku z art. 240 w związku z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2023 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr LIV/654/23 w sprawie rozpatrzenia skargi osoby fizycznej z dnia 16 maja 2023 r. na Burmistrza Miasta Cieszyna, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18b w związku z art. 20 ust. 1 i 1b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 229 pkt 3 i art. 237 § 3 k.p.a.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jest ona niezgodna z prawem.

W § 1 uchwały Rada Miejska Cieszyna postanowiła *uznać za bezzasadną skargę osoby fizycznej z dnia 16 maja 2023 r. na Burmistrza Miasta Cieszyna*. W uzasadnieniu uchwały Rada wskazała, że *Skarżący zarzucił Burmistrz Miasta Cieszyna nieuzasadnioną ingerencję w treść nagrania video z sesji Rady Miejskiej wskazując, że przedmiotowe działania stanowią naruszenie przepisów o informacji publicznej i obowiązku Burmistrza Miasta transmisji obrad Rady Miejskiej Cieszyna. Wedle Skarżącego przedmiotowe działania stanowiły cenzurę i naruszenie praw obywatelskich. W związku powyższym Skarżący zarzucił Burmistrz Miasta naruszenie art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący podnosi, że Sekretarz Miasta nie udzielił mu odpowiedzi na pytania dotyczące podjętych przez Burmistrza działań zadane w mailu dnia 1 lutego 2023 r. wskazując, że nie stanowią one informacji publicznej.*

Ze złożonych przez Burmistrza Miasta wyjaśnień wynika, że wyświetlany za kierownictwem Urzędu Miejskiego w Cieszynie przez Skarżącego napis: „Jako mieszkaniec uniżenie proszę przewodniczącego Jankowskiego o głos.” nie jest widoczny na nagraniu obrad Rady Miejskiej Cieszyna na skutek ingerencji w materiał video. Ponadto Skarżący otrzymał odpowiedź na swojego maila z dnia 1 lutego 2023 r. zgodnie z przepisami prawa.

Organ nadzoru po analizie treści przedmiotowej skargi, przekazanej przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Cieszyna, zwraca uwagę, że zawarte w niej zarzuty dotyczą z jednej strony ingerencji w nagranie z sesji Rady, a ponadto odnoszą się do sposobu rozpatrzenia złożonego przez Skarżącego wniosku o informację publiczną. Jak wskazał Skarżący w treści skargi: *Przedmiotem skargi jest*

również fakt nieudzielenia odpowiedzi na zadane pytania (w mailu z dnia 1.02.2023) nr 1, 1a, 1b, 1c, 1d, 1e, 3, 4, oraz 5 w trybie dostępu do informacji publicznej, uznając, że sprawa nie dotyczy spraw publicznych, a wyłącznie mojego prywatnego interesu. Wnoszę o ustalenie przez Komisję, czy pytania te zostały prawidłowo sklasyfikowane jako niedotyczące spraw publicznych na Sali Sesyjnej – ponieważ nie zgadzam się z taką oceną i zaskarżam tego rodzaju interpretację mojego pisma do organu kontrolnego burmistrza. Zaskarżam tego rodzaju praktykę, polegającą na subiektywnym interpretowaniu przez urząd burmistrza moich pytań, związanych ze stosowanymi praktykami cenzury prewencyjnej. Tego rodzaju podejście do pisma ma na celu wyłącznie ochronę skutków wywołanych stosowaniem tego rodzaju praktyk.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z 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 prowadzenie spraw. Ponadto zgodnie z art. 246 § 1 k.p.a. wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w art. 227 i nast. k.p.a. Należy jednak podkreślić, że powyższe regulacje dotyczą postępowania skargowego prowadzonego na podstawie Działu VIII k.p.a., które ma charakter uproszczonego jednoinstancyjnego postępowania, zakończonego czynnością materialno-techniczną, określoną w art. 238 § 1 k.p.a., informującą skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Zakres przedmiotowy postępowania skargowego jest szeroki, lecz ograniczenia w tym zakresie wynikają z pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego względem procedury obejmującej rozpatrywanie skargi i wniosków (por. M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 221). Z kolei 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.*

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że przedmiotowa skarga zawiera zarzuty w przedmiocie sposobu procedowania wniosku o informację publiczną skierowanego do Urzędu Miejskiego w Cieszynie. W ocenie organu nadzoru sposób postępowania Burmistrza w ramach procedury dostępu do informacji publicznej nie może stanowić przedmiotu rozpoznania w trybie przepisów działu VIII k.p.a. Wyłączną podstawę prawną do rozpoznawania skarg dotyczących udostępnienia informacji publicznej stanowią przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej jako: „u.d.i.p.” w szczególności w razie stawiania organowi zarzutu bezczynności. Zgodnie z art. 21 u.d.i.p. weryfikacja zarzutów kierowanych pod adresem Burmistrza w związku z postępowaniem o udzielenie informacji publicznej może wystąpić wyłącznie przed sądem administracyjnym. W konsekwencji brak jest prawnej możliwości weryfikacji stanowiska zajętego przez organ w przedmiocie dostępu do informacji publicznej w oparciu o instytucję skargi, o której mowa w art. 227 k.p.a. (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 818/15).

Tymczasem na gruncie niniejszej sprawy Rada uznała, że skarga z dnia 16 maja 2023 r. jest bezzasadna, a w konsekwencji rozpoznała merytorycznie wszystkie zarzuty zawarte w treści skargi, w tym również zarzut dotyczący procedowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W ocenie organu nadzoru, obejmując zakresem rozpoznania skargi zarzut dotyczący nieprawidłowego sposobu załatwienia wniosku o informację publiczną, Rada przekroczyła zakres swoich kompetencji, wkraczając w sferę właściwości sądu administracyjnego. Wobec powyższego Rada powinna rozpoznać skargę merytorycznie w części dotyczącej zarzutów w przedmiocie ingerencji w nagranie z sesji Rady. Z kolei w zakresie w jakim skarga dotyczy sposobu procedowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, w świetle art. 240 k.p.a. materia ta nie należy do właściwości organów administracji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej, jako ustawa szczególna, reguluje w sposób kompleksowy kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej, a zatem to jej uregulowania decydują o trybie postępowania w tych sprawach.

Przepisy k.p.a. w tych postępowaniach znajdują zastosowanie tylko wtedy, gdy przepisy u.d.i.p. tak stanowią, tj. w przypadku określonym w art. 16 ust. 2 u.d.i.p. Przepis ten przewiduje, że przepisy k.p.a. stosuje się do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnieniu informacji publicznej. W niniejszej sprawie powyższy przepis nie znajduje zastosowania. Z kolei art. 21 u.d.i.p. przesądza, że 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, dalej jako: „p.p.s.a.”.

W konsekwencji Rada nie powinna obejmować zakresem merytorycznego rozpoznania zarzutów dotyczących sposobu załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W przedmiotowej sprawie na podstawie art. 21 u.d.i.p. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. właściwym do rozpatrzenia zarzutów skierowanych wobec Burmistrza dotyczących sposobu procedowania wniosku udostępnienie informacji publicznej jest sąd administracyjny. W związku z powyższym w oparciu art. 240 k.p.a. należało zawiadomić skarżącego o braku podstaw prawnych do rozpoznania skargi w przedmiotowej części w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. z jednoczesnym wskazaniem, że trybem właściwym jest wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 21 u.d.i.p. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Wobec powyższego, organ nadzoru wskazując, że ze względu na konstrukcję § 1 uchwały nie jest możliwe zakwestionowanie uchwały jedynie w części, w dniu 24 lipca 2023 r. skierował do Rady Miejskiej Cieszyna pismo nr NPII.4131.1.780.2023 stanowiące zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały. Pismem nr BRM. 0008.6.2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Przewodniczący Rady Miejskiej Cieszyna złożył wyjaśnienia wobec zarzutów zawartych w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego. Przewodniczący wskazał, że w świetle obowiązujących przepisów oraz poglądów doktryny i orzecznictwa organ rozpatrujący skargę nie jest zobowiązany do analizowania każdego z zarzutów skargi odrębnie oraz procedowania jednego pisma w ramach różnych trybów. W ocenie przewodniczącego, z treści art. 222 k.p.a. wynika, że jedno pismo może być albo skargą albo wnioskiem, a zatem niedopuszczalne jest rozdzielanie treści pisma na poszczególne zarzuty skargowe czy wnioski. Przewodniczący podkreślił, że przedmiotowa skarga była przedmiotem obszernych wyjaśnień Burmistrza, gruntownej analizy prawnej, kilkugodzinnego posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji z zapewnionym czynnym udziałem Skarżącego, oraz dyskusji podczas sesji Rady Miejskiej. W ocenie Przewodniczącego, Skarżący jest świadomy przysługujących mu praw w zakresie ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż jak wynika z wyjaśnień Burmistrz Miasta Cieszyna Skarżący złożył do Niej w latach 2021-2023 sto piętnaście wniosków o udostępnienie informacji publicznej, przy czym większość z nich obejmowała od kilku do kilkunastu pytań. W przedmiotowych wyjaśnieniach Burmistrz Miasta informowała również, że Skarżący ma prawo skorzystać z postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w związku z nieotrzymaniem żądanej informacji. W piśmie Burmistrz Miasta wskazała również, że Skarżący korzystał już z przedmiotowego trybu składania skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w związku ze nieudzieleniem żądanej przez niego informacji na skutek innego złożonego przez niego wniosku.

Przewodniczący wskazał ponadto, że kwestionowana uchwała nie pozbawia Skarżącego prawa do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a zatem ewentualne naruszenie przez Radę Miejską prawa nie może być uznane za istotne. Przewodniczący wskazał również, że w przypadku nieuwzględnienia przez organ argumentów wskazanych w pierwszej części pisma, wnosi o wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego o częściowej nieważności uchwały w zakresie w jakim odnosi się do zarzutów skargi dotyczących procedowania wniosku Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej Cieszyna, organ nadzoru wskazuje, że przedstawione w nich stanowisko nie zasługuje na uwzględnienie. Należy bowiem podkreślić, że wystąpienie jednostki może zawierać elementy zarówno skargi, jak wniosku. W grę wchodzi wówczas obowiązki wskazane w przepisie § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków

(Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46). Zgodnie z tym przepisem, jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przysyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek. Przepis ten nie zobowiązuje wnioskodawcy do przesyłania organowi odpisu wniosku – sporządzenie odpisu spoczywa na organie, do którego wniosek wpłynął (J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 222.). Tym samym, wbrew twierdzeniom Przewodniczącego, obowiązkiem organu rozpatrującego skargę jest analiza wszystkich zawartych w niej zarzutów, która jest niezbędna dla prawidłowego określenia, jaki organ lub organy są właściwe do załatwienia skargi. W przypadku, gdy organ uzna się za właściwy co do wszystkich zarzutów skargi, jego obowiązkiem jest również rozpoznanie skargi z uwzględnieniem każdego z podniesionych w jej treści zarzutów oraz wyczerpujące i kompleksowe uzasadnienie przyjętego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie zawiadomienia o załatwieniu skargi odgrywa doniosłą rolę, ponieważ warunkuje kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne. Brak wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego uniemożliwia w istocie czy to nadzorczą, czy też sądową kontrolę legalności takiego aktu (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 626/21). Brak prawidłowo sporządzonego uzasadnienia, to istotne naruszenie prawa procesowego, tj. art. 238 § 1 k.p.a, które jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 544/19).

Dodatkowo należy podkreślić, że dla badania legalności przedmiotowej uchwały nie ma znaczenia, że w ocenie Przewodniczącego Skarżący jest świadomy swoich praw oraz posiada wiedzę o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawie dotyczącej informacji publicznej. Istotą niniejszej sprawy jest ocena działania Rady Miejskiej Cieszyna, która obejmując swoim rozstrzygnięciem kwestię prawidłowości załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej, przekroczyła zakres swoich uprawnień i wkroczyła w sferę kompetencji sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie o prawidłowości zastosowania procedury z zakresu dostępu do informacji publicznej nie mieści się bowiem w ramach postępowania skargowego uregulowanego w dziale VIII k.p.a.

Organ nadzoru wskazuje również, że wobec sposobu w jaki skonstruowany został przepis o rozpoznaniu skargi zawarty § 1 uchwały, brak jest możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego co do części kwestionowanego aktu. Organ nadzoru nie jest uprawniony do uzupełniania uchwały o dodatkową treść, która wskazywałaby, że przyjęte w niej rozstrzygnięcie nie obejmuje kwestii dotyczącej sposobu procedowania wniosku Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej. Z kolei wyeliminowanie z treści uchwały przepisu zawartego w § 1 czyniłoby przedmiotową uchwałę bezprzedmiotową. Jednocześnie w uzasadnieniu uchwały zawarte jest stwierdzenie, iż Skarżący otrzymał odpowiedź na swojego maila z dnia 1 lutego 2023 r. (zawierającego wniosek o informację publiczną) zgodnie z przepisami prawa, co stanowi wyrażoną przez Radę ocenę prawidłowości zastosowania procedury dostępu do informacji publicznej.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIV/654/23 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi osoby fizycznej z dnia 16 maja 2023 r. na Burmistrza Miasta Cieszyna – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego