



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 12 stycznia 2026 r.

Poz. 181



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.383.2025

Lublin, dnia 9 stycznia 2026 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XVIII/140/25 Rady Miasta Terespol z dnia 11 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Terespol, w części obejmującej: § 14 ust. 6 zd. drugie, § 17 ust. 9 oraz § 37 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVIII/140/25 Rady Miasta Terespol z dnia 11 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Terespol, w części obejmującej: § 14 ust. 6 zd. drugie, § 17 ust. 9 oraz § 37 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XVIII/140/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 grudnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Nr XVIII/140/25 Rada Miasta Terespol przyjęła Statut Miasta Terespol, który stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, w statucie gminy określa się ustrój gminy (art. 3 ust. 1), zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych (art. 5 ust. 3), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 2), zasady udziału przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych w pracach rady gminy (art. 37a), uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3).

Udzielona radzie gminy kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu gminy. Statut gminy jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby

nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

W wyroku z dnia 19 grudnia 2024 r., sygn. akt III SA/Lu 637/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, iż: „*Jak podniósł NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r. sygn. akt III OSK 427/16 (...) w układach samorządowych (zdecentralizowanych) statut jest wyrazem swego rodzaju autonomii w zakresie regulacji "życia wewnętrznego" w samorządzie; należy go traktować jako integralną część ustrojowego prawa samorządu. Statut może regulować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi*”.

Stosownie do treści § 14 ust. 6 Statutu: „*Jeżeli celem głosowania jawnego jest wybór jednej z kilku osób lub wniosków, przechodzi kandydatura lub wniosek, na który oddano największą liczbę głosów. W przypadku równej ilości głosów "za" i "przeciw", głosowanie może być powtarzane do rozstrzygnięcia*”.

Jak stanowi § 17 ust. 9 Statutu: „*W przypadku równej ilości głosów "za" i "przeciw" głosowanie tajne może być powtarzane do rozstrzygnięcia*.”

W ocenie organu nadzoru regulacje § 14 ust. 6 zd. drugie i § 17 ust. 9 Statutu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba, że ustawa stanowi inaczej.

Głosowanie uznaje się w doktrynie i orzecznictwie za swoisty akt, w trakcie którego dochodzi do złożenia przez każdą osobę uprawnioną i według określonej prawem procedury - oświadczenia woli, w myśl którego opowiedziała się ona za wnioskiem, przeciw wnioskowi, wstrzymała się od głosu lub oddała głos nieważny. Złożone w takich warunkach oświadczenia woli (głosy) tworzą, łącząc się ze sobą, jedną kolegialną czynność organu, którą można określić jako akt wyboru. Poprzez głosowanie każdy z członków organu kolegialnego wyraża swoje stanowisko w sprawie przedłożonej do głosowania. Może się to przejawiać w akceptowaniu, odmowie akceptacji projektu uchwały lub powstrzymaniu się od wyrażenia stanowiska w sprawie (por.: M. Augustyniak "Organizacja i funkcjonowanie rady gminy", wyd. z 2012 r., s. 230; A. Wierzbica "Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego", wyd. z 2014 r., s. 336, wyrok NSA z dnia 14 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Po 1101/01, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2586/03, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 550/10) – por. wyrok WSA z dnia 13 czerwca 2024 r. sygn. akt II SA/Sz 1078/23.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 13 czerwca 2024 r. sygn. akt II SA/Sz 1078/23 orzekł, że: „*Dokonując oceny opisanych wyżej czynności Rady Miasta, należy w pierwszej kolejności zauważyć, iż skutki prawne aktu głosowania są wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone w całkowicie swobodny sposób poprzez reasumpcję głosowania, aż do osiągnięcia "pożądanego" z różnych względów rezultatu. Stąd jakkolwiek reasumpcja głosowania może być dopuszczalna tylko wyjątkowo i wyłącznie w razie stwierdzenia w jego toku oczywistych uchybień i omyłek (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 2586/03, wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 sygn. akt II SA/Lu 402/09)*”; por. także wyroki m. in. WSA we Wrocławiu z dnia 20 marca 2023 r. sygn. akt III SA/Wr 956/22; NSA z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1304/18.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 585/17 wskazuje zaś, że "*Oczywistym jest, że skutki prawne aktu głosowania są wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone w całkowicie swobodny sposób poprzez powtórzenie głosowania, aż do skutku, to jest do osiągnięcia "pożądanego" z różnych względów rezultatu. Nakaz głosowania "do skutku" oznacza bowiem godzenie w prawo każdego z radnych do wyrażania własnego zdania i woli oraz przekonań co do słuszności głosowanej materii, a w konsekwencji zmusza radnych do zmiany ich świadomego stanowiska wyrażonego w pierwotnym głosowaniu. Taki sposób procedowania nie może się ostać (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2010r., II OSK 955/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 stycznia 2009 r., III SA/Lu 418/08). W orzecznictwie wskazuje się, że wprowadzenie w statutach jednostek samorządowych, na tle art. 22 ustawy o samorządzie gminnym, szczegółowych rozwiązań dopuszczających możliwość reasumpcji głosowania może być dopuszczone tylko*

wyjątkowo i wyłącznie w razie stwierdzenia w toku głosowania oczywistych uchybień i omyłek (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2005 r., II SA/Wr 2586/03 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 listopada 2009 r., II SA/Lu 402/09)."

W piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że: „Wymóg uzyskania zwykłej albo bezwzględnej większości głosów oznacza, że w razie nieuzyskania przez projekt uchwały (wniosek) odpowiedniej większości uchwała nie zostaje podjęta. Stąd nieporozumieniem jest często w praktyce spotykany pogląd, że w razie wyniku remisowego rezultat głosowania nie został osiągnięty i głosowanie trzeba powtórzyć (...). Nieuzyskanie wymaganej większości oznacza bowiem, że głosowany projekt uchwały (wniosek) został odrzucony (mówiąc kolokwialnie - "nie przeszedł"). "Nakaz głosowania "do skutku" oznacza godzenie w prawo każdego z radnych do wyrażania własnego zdania i woli oraz przekonań co do słuszności głosowanej materii" (wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2009 r., III SA/Lu 418/08, LEX nr 522472). Powyższe nie wyłącza możliwości tzw. reasumpcji głosowania. Mianem tym określa się powtórzenie aktu głosowania w razie zaistnienia istotnych i niedających się usunąć wątpliwości co do przebiegu głosowania, obliczenia jego wyników lub wprowadzenia w błąd radnych co do zasad głosowania. Ustawa nie zawiera wprawdzie norm regulujących tę sprawę, ale "w tej materii statuty jednostek samorządowych mogą na tle art. 22 u.s.g. wprowadzać szczegółowe rozwiązania dopuszczające taką możliwość" (wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 listopada 2009 r., II SA/Lu 402/09, LEX nr 589175).” – Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, Szewc Andrzej, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV.

Jak stanowi § 37 ust. 2 Statutu: „Dokumenty powstałe na posiedzeniach kolegialnych organów gminy są udostępniane po ich formalnym przyjęciu”.

W art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym Rada została upoważniona do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Pojęcie "zasad dostępu i korzystania z dokumentów" jest określeniem węższym niż ogólne pojęcie prawa do uzyskiwania informacji publicznej. Przez zasady dostępu i korzystania z dokumentów należy rozumieć bowiem dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno - organizacyjny. W zakresie ustawowego upoważnienia dla rady gminy nie mieści się natomiast prawo do ograniczenia zasady jawności działania organów samorządu terytorialnego, ani też do rozstrzygnięcia o zakresie informacji podlegających udostępnieniu, czy też dopuszczalnych formach udostępnienia.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. (sygn. akt K 38/01 OTK-A 2002 Nr 5, poz. 59) użyte w art. 11b ust. 3 wyrażenie "zasady" odnosić się może jedynie do tych dyrektyw proceduralnych, które mają wyłącznie charakter techniczno - organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Dyrektywy takie mogą dotyczyć tylko kwestii o stricte techniczno - porządkowym charakterze, jak - przykładowo - określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie, powielanie, dokonywanie wypisów itp.

Przepisy statutu nie mogą zatem obejmować tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację.

W zakresie kompetencji Rady nie mieści się zatem rozstrzygnięcie o udostępnianiu dokumentów „po ich formalnym przyjęciu”. W konsekwencji, należy zatem uznać, iż przepis przedmiotowej uchwały w zakresie dotyczącym uzależnienia dostępu do dokumentów od ich formalnego przyjęcia, istotnie narusza prawo.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Rada Miasta zamieszczając w § 37 ust. 2 Statutu zapis, który uzależnia udostępnianie dokumentów od ich formalnego przyjęcia, ograniczyła dostęp obywateli do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych nie mając do tego ustawowego upoważnienia.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 marca 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 18/11, stwierdził, że:

"protokół z sesji, już w momencie jego sporządzenia i podpisania, staje się dokumentem, który winien być udostępniany zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek jego udostępnienia. Zasadności takiego twierdzenia nie może skutecznie podważać okoliczność, że dokument w takim kształcie jest poddawany dalszej procedurze, w postaci przyjęcia przez Radę. W okresie od sporządzenia do przyjęcia, jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu."

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Wr 418/08 orzekł, iż: „(...) Rada Miejska (...) ustalając w statucie, a więc w akcie niższego rzędu, zasady udostępnienia dokumentów organów gminy nie była żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w uchwale zmieniającej zapis uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady i protokółów z obrad komisji od ich "formalnego przyjęcia", rada naruszyła w istotny sposób przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym pozbawiono obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem). W rezultacie ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem.”

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyroki z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II SAB/Po 19/14 oraz z dnia 7 listopada 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 674/19), a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (wyrok z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 544/16).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/140/25, we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Terespol
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Terespol