



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 27 lutego 2026 r.

Poz. 1198



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.58.2026

Lublin, dnia 27 lutego 2026 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXV/208/2026 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ryki, w części obejmującej § 56 ust. 1 i § 92 ust. 1 Statutu Gminy, 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 i 1436)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXV/208/2026 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ryki, w części obejmującej § 56 ust. 1 i § 92 ust. 1 Statutu Gminy, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 stycznia 2026 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Rykach uchwaliła Statut Gminy Ryki, 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 § 56 ust. 1 Statutu postanowiono, iż *radni mają obowiązek utrzymywania stałych więzi z mieszkańcami gminy poprzez rzetelne informowanie mieszkańców o stanie gminy, zamierzeniach i pracach rady, o swojej działalności w radzie, przyjmowanie postulatów, wniosków oraz skarg mieszkańców gminy.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienia zostały wprowadzone do uchwały z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje te nie dotyczą bowiem kwestii natury ustrojowej, zastrzeżonych do unormowań statutowych określonych art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale odnoszą się do treści art. 23 i następnych ustawy, określających obowiązki radnego. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była do przestrzegania przepisów ustawy, która w art. 23 ust. 1 stanowi, że *radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.*

Rada, w ramach kompetencji do określania organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, nie może określać zasad sprawowania mandatu radnego bowiem kwestie te zostały uregulowane przepisami ustawowymi. Mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, a jego wykonywanie poddane jest jedynie weryfikacji wyborczej. Sposób wykonywania obowiązków radnego pozostawiony jest zatem uznaniu radnego. Ustawa o samorządzie gminnym, zgodnie z przyjętym modelem wolnego mandatu radnego, nie zawiera przepisu, który mógłby stanowi podstawę dokonania przez radę normatywnej regulacji w tym zakresie.

W wyroku z dnia 18 stycznia 2015 r. (sygn. akt II SA/Wa 1837/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, że: *„mandat radnego jest mandatem wolnym, co oznacza, że reprezentuje on całą wspólnotę samorządową, a za wyniki swych działań wynikających z wykonywania mandatu, ponosi jedynie odpowiedzialność polityczną, która jest weryfikowana podczas wyborów do rady następnej kadencji. Skoro zatem wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu mandatu, to tym bardziej Rada nie może (bez wyraźnego upoważnienia ustawowego) stosować wobec niesumiennego radnego żadnych środków dyscyplinujących w przypadku uchylania się przez niego od obowiązku uczestniczenia w pracach Rady i jej Komisji.”*

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej kwestii znajduje potwierdzenie również w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14 (por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 119/08 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 396/08).

Stosownie do powyższego należy stwierdzić, iż jedyną sankcją za naruszenie przez radnego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu jest jego polityczna odpowiedzialność przed wyborcami (zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r. sygn., akt II SA/Wr 171/01 oraz z dnia 17 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 287/06 II OSK 296/10).

Jak stanowi § 92 ust. 1 Statutu, *dokumenty podlegają udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu - zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem.*

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 rozstrzygania o zakresie informacji podlegających udostępnieniu, czy też dopuszczalnych formach udostępnienia.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002r. (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 Miejska zamieszczając w § 92 ust. 1 Statutu przepis, 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 protokołów 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 XXXV/208/2026, 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 Ryk
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Rykach