



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.140.11.2025

Wrocław, 18 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1053)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/177/2025 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Gminy Trzebnica.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r., powołując się na art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 ust. 1 i 2, art. 40 ust. 1 2 pkt 2 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Rada Miejska w Trzebnicy podjęła uchwałę Nr XVIII/177/2025 w sprawie zmiany Statutu Gminy Trzebnica, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XVIII/177/2025 w sprawie zmiany Statutu Gminy Trzebnica, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 22 ust. 1 oraz art. 24 ust. 2 ustawy samorządzie gminnym, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej.

Mocą podjętej w dniu 27 listopada 2025 r. uchwały nr XVIII/177/25 Rada Miejska w Trzebnicy uchwaliła zmiany do uchwały nr VI/102/03 Rady Miasta i Gminy Trzebnica z dnia 26 marca 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Trzebnica, polegające na dodaniu – na mocy § 1 uchwały – w dziale II „Organizacja i tryb pracy Rady”, rozdziale II „Radni” w § 9 ustępów 4, 5, 6 i 7. Wprowadzonymi przepisami uregulowano kwestię dostępu radnych do informacji i dokumentów – poprzez wskazanie podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do ich udzielenia (ust. 4 i 5), ustalenie trybu dostępu do informacji i dokumentów przez radnych – poprzez: zobowiązanie radnego do złożenia wniosku i wprowadzenie możliwości uzależnienia procedowania wniosku radnego od opinii Rady Miejskiej lub jej komisji (ust. 6) oraz ustanowienie terminu do udzielenia radnemu informacji i dokumentów, w tym terminu do przekazania informacji o przyczynach opóźnienia i dacie ich przekazania (ust.7).

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej również jako: ustawa) statut gminy stanowi o ustroju gminy, a kompetencja do jego ustanowienia należy do rady gminy. Zgodnie z przepisami ustawy uregulowaniu w statucie gminy podlegają: zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3) oraz uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3), tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej (art. 5 b ust.6 oraz art. 5c ust.7) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3), zasady i tryb działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18a ust. 5 oraz art.18b ust. 3), organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1), a także zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4).

Artykuł 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy, wskazany został w podstawie prawnej podjętej uchwały. Podkreślenia jednak na wstępie wymaga, iż uprawnienie rady gminy do normowania w drodze statutu kwestii związanych z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy organów gminy nie oznacza pełnej i nieograniczonej dowolności organu stanowiącego w tym zakresie. Uprawnienie to należy bowiem rozumieć jako prawo do takiej regulacji organizacji wewnętrznej oraz trybu prac rady, która nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 listopada 2017r. (sygn. akt III OSK 427/16) stwierdził, że „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”.

Przepis art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że w wykonywaniu mandatu radnego, radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Jak wynika z powyższego – przepisy art. 22 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie dają uprawnienia do regulowania przez radę gminy kwestii dotyczących realizacji przez radnych uprawnienia wynikającego wprost z przepisu art. 24 ust. 2 ustawy. Kompetencja rady gminy do regulowania zasad uzyskiwania przez radnych informacji i materiałów od gminy nie wynika także z żadnego innego przepisu obowiązującego prawa. Jedynym przepisem ustawy o samorządzie gminnym, który daje możliwość ustanowienia zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, jest przepis art. 11b, który w ust. 3 przekazuje radzie gminy kompetencje do określenia ich w statucie gminy. Dyspozycja art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, wskazuje na zasadę jawności działania organów gminy, która w szczególności obejmuje prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Nie ulega przy tym wątpliwości, że dyspozycja art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ma wyłącznie funkcję techniczno-organizacyjną i porządkową i nie stanowi podstawy do wprowadzenia do statutu gminy regulacji, które zostały przyjęte kwestionowaną uchwałą.

Organ nadzoru wskazuje, że uprawnienia i obowiązki radnego związane z prawem żądania udostępnienia materiałów i informacji wynikają wprost z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Nie budzi również wątpliwości, że przepis ten wyposaża radnego w dodatkowe uprawnienia w zakresie podejmowania czynności o charakterze kontrolnym. W drodze aktu prawa miejscowego nie można ani rozszerzać, ani ograniczać uprawnień i obowiązków adresatów danego aktu prawa miejscowego wynikających wprost z ustawy. Zatem uprawnienia radnego do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały oraz wglądu w działalność podmiotów wskazanych w art. 24 ust. 2 ustawy – nie mogą być w żaden sposób modyfikowane w drodze uchwały rady gminy. W wyroku z dnia 15 czerwca 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt. III OSK 3785/21) wskazał, że *„Zakres ograniczeń w dostępie do informacji i materiałów może wynikać z regulacji ustawowej, o czym wprost stanowi art. 24 ust. 2 SamGminU, zgodnie z którym radny ma prawo do uzyskania informacji i materiałów, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób oraz z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.”*. W tym samym wyroku Sąd wskazał, że: *„Wprawdzie art. 24 ust. 2 SamGminU nie reguluje całości zagadnień związanych z wykonywaniem mandatu radnego w zakresie dostępu do informacji, materiałów, wglądu w działalność jednostek samorządowych oraz wstępu do pomieszczeń, w tym zakresie dopuszczalna regulacja statutowa może dotyczyć wyłącznie kwestii stricte techniczno-porządkowych tak, aby nie skutkowało to regulacją lub modyfikacją samego prawa radnego do kontroli, a jedynie służyło wykonywaniu tego uprawnienia. Może to dotyczyć np. miejsca i czasu udostępniania informacji i materiałów radnemu, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z informacjami i materiałami, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów.”*

Przepisy wprowadzone na mocy § 1 uchwały nr XVIII/177/25 regulują uzyskiwanie przez radnych informacji i dokumentów niezbędnych do wykonywania mandatu radnego, a zatem – w ocenie organu nadzoru – dotyczą wprost uprawnień radnych wynikających z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym zakres przyjętych regulacji wykracza poza materię organizacyjno-techniczną i ma wpływ na wykonywanie przez radnych mandatu. Zdaniem organu nadzoru brak jest podstawy prawnej do wprowadzania regulacji, które w jakikolwiek sposób ograniczają realizację przez radnych uprawnienia wynikającego z przepisu art. 24 ust. 2 ustawy. Do regulacji takich należą zarówno przepisy ograniczające krąg podmiotów uprawnionych do udostępniania informacji i dokumentów radnemu (§ 9 ust. 4 i 5 uchwały po zmianie), jak i ustalające terminy – nie tylko do udostępnienia informacji i dokumentów, ale również do powiadomienia radnego o przyczynach opóźnienia i dacie ich przekazania (§ 9 ust. 7 uchwały po zmianie) oraz zobowiązujące radnych – w przypadku konieczności zebrania lub przygotowania informacji lub dokumentów – do zwrócenia się z wnioskiem o ich udostępnienie do Burmistrza (§ 9 ust. 6 zdanie pierwsze uchwały po zmianie). Z kolei – za przyjęty nie tylko bez podstawy prawnej, ale w sposób całkowicie wypaczający ustawowe uprawnienia radnego – uznać należy przepis dodanego do § 9 ust. 6 zdanie drugie, w którym przyznano Burmistrzowi prawo

do uzależnienia przekazania sprawy do opracowania – a tym samym udzielenia żądanych przez radnego informacji i dokumentów – od opinii właściwej komisji lub Rady.

Wnikające z przepisu art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym prawo radnego do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej – przysługuje każdemu radnemu indywidualnie, a jego realizacja nie może być uzależniona od opinii innych radnych – bez względu na formę działania – czy to w ramach komisji, czy jako organ stanowiący gminy. Z drugiej strony nie można również – w drodze statutu – przyznać radzie gminy kompetencji do opiniowania, a tym samym cenzurowania sposobu wykonywania mandatu przez poszczególnych radnych.

Należy podkreślić, że w zakresie prawa dostępu radnego do informacji, materiałów i pomieszczeń z art. 24 ust. 2 w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym wprost podniesiono, że celem tej regulacji jest nadanie radnym uprawnienia kontrolnego w zakresie przedmiotowym podobnym posłom oraz senatorom, jednak ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, w której radny wykonuje swój mandat.

W doktrynie podkreśla się, iż bardzo obszerna nowelizacja art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, polegająca na dodaniu ust. 2-7, dokonana na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.), zwiększyła w sposób znaczący uprawnienia kontrolne radnych przede wszystkim w zakresie dostępu do informacji związanych z działalnością urzędu gminy oraz gminnych spółek handlowych lub spółek z udziałem gminy, a także gminnych osób prawnych, zakładów i przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych. Można odnieść wrażenie, że wzmacniając prawa radnego do informacji, ustawodawca chciał pośrednio wzmocnić także pozycję całej rady gminy, jako organu stanowiącego i kontrolnego, względem organu wykonawczego. Nie może budzić wątpliwości teza, że każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gminy. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika zatem z istoty wykonywania mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swych obowiązków. Warto też dodać, że niekiedy dane te mogą mieć charakter bardzo szczegółowy, przetworzony lub uwzględniający zmiany niektórych informacji w czasie i przestrzeni, jak np. w odniesieniu do procedury uchwalania budżetu gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych lub programów rozwoju, udzielania wójtowi absolutorium, w sprawach podatków i opłat, czy w niektórych sprawach majątkowych gminy. Należy też pamiętać, że dodatkowe ograniczenia w udostępnianiu informacji radnym wynikać mogą z przepisów szczególnych (Dolnicki Bogdan (red.) i inni, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III Opublikowano: WKP 2021).

Cytowanym przepisom i wskazanej wykładni przyświeca zatem założenie zapewnienia radnemu szerokiego dostępu do informacji potrzebnych do wykonywania obowiązków wynikających z przysługującego mu mandatu. Powyższe prowadzi do wniosku, iż ograniczanie w tym zakresie uprawnień radnego należy uznać za niedopuszczalne. Do tego natomiast sprowadzają się regulacje zawarte w kwestionowanej uchwale.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska