



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 czerwca 2026 r.

WP-O.4131.10.2026

Rada Gminy Radzanów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXII/145/2026 Rady Gminy Radzanów z dnia 30 kwietnia 2026 r. *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność radnego Rady Gminy Radzanów.*

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Radzanów podjęła uchwałę nr XXII/145/2026 *w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność radnego Rady Gminy Radzanów.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 4 maja 2026 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153, z późn. zm.) oraz art. 229 pkt 3, art. 237 § 3 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej: *K.p.a.*).

Pismem z dnia 28 maja 2026 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Radzanów o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXII/145/2026.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr XXII/145/2026 istotnie narusza prawo i jest sprzeczna z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz z art. 229 *K.p.a.* z uwagi na brak podstaw prawnych do jej podjęcia, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Na mocy § 1 uchwały nr XXII/145/2026 z dnia 30 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Radzanów uznała skargę na działalność radnego Pana Mirosława Szymańskiego za bezzasadną. W uzasadnieniu do tej uchwały Rada Gminy wskazała, że w dniu 19 marca 2026 r. do Rady Gminy Radzanów wpłynęła skarga na działalność radnego Mirosława Szymańskiego, która została przekazana, stosownie do unormowań art. 18b ust. 1 *u.s.g.* do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Komisja dokonała analizy sprawy, rekomendując Radzie Gminy uznanie skargi za bezzasadną. Rada Gminy Radzanów podzieliła niniejsze stanowisko, argumentując to faktem, iż zarzuty dotyczą sposobu wykonywania mandatu radnego (w szczególności: sposobu głosowania, braku kontaktu z mieszkańcem, oraz trybu podejmowania rozstrzygnięć). Rada Gminy wskazała na art. 23 ust. 1 *u.s.g.* z którego wynika zasada kierowania się przez radnego dobrem wspólnoty oraz zasada mandatu wolnego, nie związanego instrukcjami wyborców. Zgodnie z tą zasadą sposób wykonywania mandatu pozostaje w wyłącznym zakresie działania radnego, sposób jego głosowania nie podlega ocenie w trybie skargowym, brak indywidualnego kontaktu z mieszkańcem nie stanowi naruszenia prawa a działalność Rady Gminy w zakresie podejmowanych uchwał nie stanowi postępowania administracyjnego. Rada Gminy podkreśliła, że sposób wykonywania mandatu nie podlega ingerencji w trybie skargowym.

Ponadto Rada Gminy, stosownie do wymogu określonego w art. 238 § 1 *K.p.a.*, zawarła w uzasadnieniu pouczenie o treści art. 239 § 1 *K.p.a.*, zgodnie z którym: *w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.*

Z przywołanego opisu stanu faktycznego wynika jednoznacznie, że Rada Gminy Radzanów rozpatrzyła skargę na radnego, uznając ją za bezzasadną. Wprawdzie z treści uzasadnienia wynika, że przynajmniej częściowo Rada wskazała na istotę mandatu radnego jako mandatu wolnego i niepodlegającego „ingerencji w trybie skargowym”, tym niemniej zajęte stanowisko (uznanie skargi za bezzasadną) jak i przywołane podstawy prawne (przytoczone powyżej unormowania Działu VIII *K.p.a.* „Skargi i wnioski”) wskazują jednoznacznie na wolę Rady Gminy rozpatrzenia skargi na radnego Pana Mirosława Szymańskiego.

Tymczasem należy zauważyć, że analiza przepisów prawa, dotyczących postępowania

skargowego, jednoznacznie wskazuje, że w obowiązującym w Polsce systemie prawnym nie ma unormowań, pozwalających na rozpatrzenie skargi na radnego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Zauważyć bowiem należy, że o ile przedmiot skargi został określony w sposób otwarty („w szczególności”) a zakres podmiotowy szeroko („każdy”), o tyle skarżone podmioty są określone wyczerpująco w katalogu zamkniętym (organy władzy publicznej oraz pracownicy tych organów). Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z fundamentalną zasadą prawa administracyjnego, zakazującą rozszerzającej interpretacji przepisów kompetencyjnych, nie jest możliwe rozszerzenie katalogu skarżonych podmiotów o radnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r.: *z konstytucyjnej zasady legalności jak również zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził* (sygn. akt W 7/94, źródło: OTK 1994/1/23).

Art. 63 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* formułuje prawo składania skarg przez każdego do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny uprawnienie to służy sprawowaniu społecznej kontroli tych organów (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1014). Zgodnie z brzmieniem art. 63 *Konstytucji*: *Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.* Powyższe unormowania wskazują na szeroki zakres podmiotowy skargi. Autorem skargi może być bowiem „każdy”, czyli każda osoba fizyczna (nie tylko obywatel polski) oraz osoby prawne (por. komentarz do art. 63 w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, WKP 2023). Ponadto skarga może dotyczyć wszystkich organów władzy publicznej, a więc organów władzy ustawodawczej, wykonawczej jak i sądowniczej (patrz: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 34). Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa skarga stanowi wyraz *actio popularis*, to znaczy środka o charakterze powszechnym, który przysługuje każdemu a nie tylko osobie, której interes został

naruszony (por. komentarz do art. 221 w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, 2023).

Natomiast 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. Oznacza to tym samym, że w świetle przywołanych powyżej unormowań skarga dotyczy może jedynie organu władzy publicznej (w tym organu jednostki samorządu terytorialnego) albo pracownika tego organu.

Tymczasem radny rady gminy nie spełnia żadnej z tych przesłanek. Radny nie jest bowiem organem gminy, wchodząc jedynie w skład organu gminy jakim jest rada gminy. Nie dysponuje również statusem pracownika organu gminy, posiadając natomiast mandat uzyskany w wyborach samorządowych. Stosownie bowiem do unormowań art. 369 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. z 2025 r. poz. 365, z późn. zm.) oraz art. 23 *u.s.g.* radny rady gminy dysponuje mandatem pochodzącym z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się w głosowaniu tajnym, a uzyskany mandat posiada charakter mandatu wolnego, w ramach którego radny nie jest związany instrukcjami wyborców i powinien kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Demokratyczna legitymacja mandatu radnego, sprawowanego przez cały okres pięcioletniej kadencji rady gminy (art. 16 *u.s.g.*) powoduje, że mandat ten, choć nie dysponuje przymiotem całkowitej nienaruszalności, to uprawnione organy mogą stwierdzić jego wygaśnięcie, tylko w ściśle określonych okolicznościach, których zgodnie z przyjętymi zasadami wykładni, nie można interpretować w sposób rozszerzający. Tym samym, skoro mandat radnego podlega tak istotnej ochronie, to również z tej zasady należy wywieść argument o braku możliwości zastosowania postępowania skargowego wobec radnego.

Art. 229 *K.p.a.* wskazuje („jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych”) organy właściwe do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub właściwości wskazanych w punktach od 1 do 9 organów. Stosownie do pkt 1 tego artykułu organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy jest wojewoda a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Natomiast pkt 3 (przywołany w podstawach prawnych uchwały) wskazuje, że w przypadku skargi na wójta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest rada gminy. Tymczasem ani art. 229 *K.p.a.* ani żaden z przepisów szczególnych nie przewiduje możliwości złożenia „skargi”, dotyczącej zadań lub działalności radnego, ani nie wskazuje organu właściwego w tej sprawie.

Wobec zakazu domniemania kompetencji organów władzy publicznej należy stwierdzić brak przepisów, pozwalających jakiegokolwiek organowi na merytoryczne rozpatrzenie skargi dotyczącej radnego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wprawdzie rada gminy powinna odnieść się, w szczególności w zakresie swojej niewłaściwości, do skierowanego do niej pisma, w formie uchwały, tym niemniej nie może oceniać zasadności zarzutów „skargi” dotyczącej działalności radnego.

Tym samym należy stwierdzić, że rozpatrzenie w drodze uchwały nr XXII/145/2026 przez Radę Gminy skargi dotyczącej działalności radnego tejże Rady stanowi istotne naruszenie prawa oraz sprzeczność art. 229 *K.p.a.* w związku z treścią art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy te mogą działać tylko na podstawie i w granicach wyznaczonych im przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013). Unormowana w art. 7 *Konstytucji* zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia.

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację należy stwierdzić, że uchwała nr XXII/145/2026 istotnie narusza prawo, z uwagi na brak podstaw prawnych do jej podjęcia, co stoi w sprzeczności z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz z art. 229 *K.p.a.*

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stanowi: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa: Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

W doktrynie wskazuje się, że istotnym naruszeniem prawa jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Radzanów nr XXII/145/2026 z dnia 30 kwietnia 2026 r. istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/