Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

FUNKCJE KONTROLNE RADY i RADNYCH w PRAKTYCE

KONTROLA, SKARGI, WNIOSKI i PETYCJE

Praktyczny suplement do poradnika FRDL dla radnych

dr Jakub Bryła
dr Jarosław Dolny
dr Jakub Dorosz-Kruczyński
dr Paweł Hajduk



Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

FUNKCJE KONTROLNE RADY i RADNYCH w PRAKTYCE

KONTROLA, SKARGI, WNIOSKI i PETYCJE

Praktyczny suplement do poradnika FRDL dla radnych

Autorzy i zakres opracowania:

dr r. pr. **Jakub Bryła** – rozdziały I–IV, z wyłączeniem części opracowanych przez Jarosława Dolnego i Pawła Hajduka, wskazanych poniżej

dr **Jarosław Dolny** – podrozdziały III.3.2–III.3.8 (wraz z dalszymi podpunktami) oraz III.13

dr **Jakub Dorosz-Kruczyński** – wstęp oraz rozdział V

dr r. pr. **Paweł Hajduk** – podrozdziały I.3, III.8.1, III.10.1, IV.3, IV.5.1 i IV.6.1 oraz rozdział VI

Redakcja: dr **Jakub Dorosz-Kruczyński**

Przedmowa

Niezmiernie się cieszę, że Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego przygotowała, w ramach prac organizacyjnych związanych z najbliższym Kongresem Przewodniczących Rad Gmin, Powiatów i Sejmików Województw, specjalne wydawnictwo poświęcone szeroko zakrojonej tematyce kontroli sprawowanej przez rady oraz samych radnych. Pozycja ta jest suplementem do wydawanego cyklicznie przez FRDL *Poradnika dla radnych* i mamy nadzieję, że bardzo podniesie zainteresowanie nim, a także wzmocni jego praktyczne znacznie. W 2002 roku miała miejsce istotna zmiana w pozycji rady i radnych w samorządzie gminnym. Od 1990 roku organem w pełni odpowiedzialnym za stan gminy była wyłącznie rada. W roku 2002 nastąpiła jednak tak daleko idąca przebudowa w sferze tej odpowiedzialności, że w istocie mamy tu czynienia wręcz ze zmianą paradygmatu co do podmiotowych aspektów tej odpowiedzialności oraz jej granic. Znalazło to swój wyraz formalny w stosunkowo niewielkim zakresie, ale funkcjonalnie ciężar tej odpowiedzialności został przeniesiony na jednoosobowy organ wykonawczy (na wójta, burmistrza, prezydenta), a samo wprowadzenie wyborów bezpośrednich tego organu utrwaliło w odbiorze społecznym przekonanie o niemal całkowitym przesunięciu ośrodka władzy publicznej poza radę i skumulowanie jej w jednoosobowym organie wykonawczym wraz z jego całkowicie zależnym od niego otoczeniem.

Mimo więc braku innych istotnych formalnych zmian ustrojowych właśnie sposób kreowania odpowiedzialnego centrum w gminie nakłada na radę zwiększone i trudniejsze w codziennym wykonaniu obowiązki, przede wszystkim z uwagi na bardziej skomplikowane niż dotychczas relacje rad i radnych gminnych z aparatem urzędniczym, a także ze względu na całkowicie inny stosunek radnych do organu wykonawczego. Ma to zasadnicze konsekwencje dla całej problematyki kontroli ze strony organu stanowiącego.

Nie dotyczy to oczywiście rad powiatu i sejmików samorządowych, które funkcjonują na starych, klasycznych zasadach, nie pozwalających na ograniczenia samorządu w jego społecznych zadaniach i funkcjach oraz na nadanie mu swoistego charakteru menadżerskiego, polegającego, poza bieżącą administracją, głównie na wykonywaniu zadań inwestycyjnych oraz na sprawnym wydawaniu płynących z centrum środków publicznych.

Mimo wskazanych różnic w pozycji rad i radnych poszczególnych struktur samorządu jego podstawowe funkcje kontrolne nie uległy zadaniowo zmianie i temu wychodzi naprzeciw niniejsze opracowanie, którego celem jest ukazanie zadań kontroli z uwzględnieniem jej licznych aspektów zarówno w odniesieniu do rad *in gremio*, jak i do praw i obowiązków indywidulanych radnych w najszerszym znaczeniu.

Autorzy bardzo szczegółowo, ale też przystępnie przedstawiają nie tylko rodzaje kontroli, zadania poszczególnych podmiotów, wskazując za każdym razem podstawy prawne działania, ale zwracają także uwagę na liczne pułapki, na które możemy się natknąć na styku czynności kontrolnych z problematyką ochrony danych osobowych, danych osobistych innych osób, tajemnicy przedsiębiorstwa, czy tajemnicy prawnie chronionej.

Szczegółowo przedstawiono niezwykle ważną problematykę instytucji wotum zaufania oraz udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium, zwracając uwagę na konsekwencje popełnianych błędów. Nie ukrywa się jednocześnie niektórych wad obowiązujących procedur, wskazując liczne orzeczenia sądów administracyjnych ze wskazaniem drogi zachowania istoty obowiązujących rozwiązań. Cenne są także przykłady zaczerpnięte wprost z samorządowej praktyki z przytoczeniem treści konkretnych czynności urzędowych, ale także przypadki ukazujące popełniane w tej praktyce błędy. Szczególnie chciałoby się zachęcić do zwrócenia uwagi na te punkty opracowanie, gdzie w odrębnie zaznaczonych rubrykach podaje się przykłady dobrych praktyk, bądź zwraca uwagę na szczególnie trudne i skomplikowane sytuacje z praktyki bieżącej.

Ważne są też porządkujące cały materiał definicje, w tym te pozwalające odróżnić skargi od wniosków i petycji, cenne są rady jak traktować pisma anonimowe, a także sugestie w jaki sposób powinno się umiejętnie spożytkować wyniki kontroli – zarówno w pracach samego samorządu, a także w relacjach z podmiotami zewnętrznymi, w szczególności z organami aparatu państwowego.

Konieczne jest także zwrócenie uwagi na zespół autorów Poradnika (dr dr Jakub Bryła, Jarosław Dolny, Paweł Hajduk oraz Jakub Dorosz-Kruczyński – redaktor całości), reprezentujących różne ośrodki naukowe i tworzących starannie dobrane grono ze względu na aktywność naukową, a także znajomość problematyki z racji pracy dla samorządu terytorialnego w jego bieżącej obsłudze prawnej czy w ramach wsparcia eksperckiego.

Tematyka tej publikacji jest bardzo szeroka, lecz doskonale zdajemy sobie sprawę, że dopiero jego lektura na tle samorządowej codzienności może w pełni ujawnić przydatność niniejszego Suplementu, ale też jego niedociągnięcia czy wręcz braki. Stąd prośba o lekturę krytyczną i uwagi, które pozwolą nam usunąć dostrzeżone mankamenty, a także opracować w następnej edycji Poradnika i Suplementu inne jeszcze wymagające ustosunkowania się zagadnienia.

Jerzy Stępień
Przewodniczący Rady Fundatorów FRDL

Wstęp

Oddawana w ręce Czytelników publikacja ma szczególne znaczenie dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. Jest bowiem pierwszym opracowaniem książkowym towarzyszącym Krajowemu Kongresowi Przewodniczących Rad Gmin, Powiatów i Sejmików Województw, którego czwarta edycja stanowi sposobność do ponownego podjęcia refleksji nad pozycją ustrojową organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego. Wspieranie działalności rad oraz wzmacnianie pozycji radnych zajmuje istotne miejsce w działalności Fundacji. Wynika to z przekonania, że właśnie w organach przedstawicielskich, których skład wyłaniany jest przez członków wspólnot samorządowych w demokratycznych wyborach, idea samorządności terytorialnej znajduje jeden ze swoich podstawowych instytucjonalnych wyrazów. Takie rozumienie znaczenia rad ma wyraźne oparcie normatywne. Artykuł 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wiąże wykonywanie prawa do samorządu z działalnością demokratycznie wybieranych rad lub zgromadzeń, które mogą dysponować podlegającymi im organami wykonawczymi. Z kolei art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa podstawy ustroju organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym demokratyczną legitymację organów stanowiących. Nie sposób jednak pominąć, że znaczenie ustrojowe rad nie zawsze znajduje dostateczne odzwierciedlenie w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dotyczy to zwłaszcza wykonywania funkcji kontrolnej, która bywa mniej eksponowana niż funkcja stanowiąca, mimo że odgrywa istotną rolę w urzeczywistnianiu zasad samorządowej demokracji. Wzmocnieniu zdolności rad i poszczególnych radnych do wykonywania tej funkcji służyć ma niniejsza książka.

U podstaw opracowania leży przekonanie, że prawidłowo prowadzona kontrola stanowi istotną wartość dla administracji samorządowej. Jej znaczenie nie ogranicza się do badania zgodności działalności podmiotów samorządowych z przepisami prawa. Obejmuje także identyfikowanie uchybień organizacyjnych i finansowych, ocenę sposobu gospodarowania środkami publicznymi oraz rozpoznawanie problemów związanych z wykonywaniem zadań publicznych. Warunkiem wykorzystania tego potencjału jest umiejętne posługiwanie się instrumentami kontrolnymi pozostającymi w dyspozycji rad, ich komisji oraz indywidualnie radnych. Instrumenty te pozwalają na pozyskanie informacji, ich uporządkowanie i krytyczną analizę, a następnie na formułowanie wniosków, które mogą stać się podstawą działań naprawczych podejmowanych przez właściwe podmioty. Kontrola nie powinna być zatem traktowana jako środek wywierania presji na organy wykonawcze lub pracowników samorządowych. Jej zasadnicza wartość wyraża się w możliwości rzetelnego diagnozowania nieprawidłowości oraz wskazywania

kierunków doskonalenia administracji. W konsekwencji konstruktywnie wykonywana funkcja kontrolna powinna przyczyniać się do poprawy jakości usług publicznych świadczonych na rzecz członków wspólnot samorządowych.

Z tych względów zdecydowaliśmy się przygotować opracowanie, które w pierwszej kolejności ma służyć jako poradnik dotyczący korzystania z szeroko rozumianych instrumentów kontroli działalności administracji samorządowej. Zależało nam na tym, aby przedstawieniu obowiązujących rozwiązań prawnych towarzyszyły wskazówki umożliwiające ich właściwe wykorzystanie w codziennej pracy rad i radnych. Przyjęcie praktycznego charakteru książki nie oznaczało jednak rezygnacji z osadzenia omawianych problemów w dorobku nauki prawa i orzecznictwie sądowym. Nie chodziło przy tym o nadmierne rozbudowywanie rozważań dogmatycznoprawnych, lecz o wskazanie podstaw argumentacyjnych stanowisk formułowanych przez autorów, szczególnie w sprawach budzących wątpliwości interpretacyjne. Należy bowiem zauważyć, że pozyskiwanie przez radnych specjalistycznej i niezależnej wiedzy prawniczej niejednokrotnie napotyka istotne trudności. Dlatego za celowe uznaliśmy przedstawienie nie tylko możliwych sposobów postępowania, lecz także źródeł, na których opierają się proponowane rozwiązania. Przywoływane przepisy, orzeczenia i wypowiedzi przedstawicieli doktryny mają stanowić dla Czytelników oraz osób wspierających ich w wykonywaniu mandatu punkt odniesienia, pozwalający na samodzielną weryfikację przedstawianych poglądów, podejmowanie z nimi polemiki i pogłębianie analizy problemów występujących w praktyce samorządowej.

Przyjęte założenia skłoniły nas również do możliwie szerokiego ujęcia samej problematyki kontroli. Przedmiotem rozważań uczyniliśmy zarówno klasyczne instrumenty realizacji funkcji kontrolnej przez rady, w tym działalność komisji rewizyjnych, procedurę absolutoryjną, rozpatrywanie raportów o stanie jednostek samorządu terytorialnego oraz związane z nimi debaty i głosowania nad udzieleniem wotum zaufania, jak i instrumenty pozostające w dyspozycji poszczególnych radnych. Do tej drugiej grupy należą w szczególności interpelacje i zapytania, a także ustawowe uprawnienia do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność podmiotów wskazanych w przepisach ustaw samorządowych. W tak wyznaczonym zakresie tematycznym uwzględniliśmy również instytucje skarg, wniosków i petycji. Chociaż nie wszystkie te środki stanowią instrumenty kontroli w ścisłym znaczeniu, pełnią istotną funkcję w przekazywaniu przedstawicielom wspólnot samorządowych sygnałów pochodzących od mieszkańców i innych podmiotów. Mogą one dotyczyć wadliwego działania lub zaniechania administracji, ale także potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań służących lepszemu wykonywaniu zadań publicznych. Prawidłowe rozpoznanie takich wystąpień dostarcza wiedzy o funkcjonowaniu samorządu i może prowadzić do sformułowania wniosków oraz rekomendacji dotyczących jego działalności.

Równie istotne było dla nas przedstawienie granic uprawnień kontrolnych rad i radnych oraz możliwych kierunków dalszego działania w sytuacjach, w których wykorzystanie własnych instrumentów prawnych okazuje się niewystarczające. Samo stwierdzenie nieprawidłowości nie oznacza bowiem, że rada, komisja lub radny dysponują kompetencją do jej usunięcia bądź rozstrzygnięcia o odpowiedzialności określonej osoby. Dlatego w końcowej części książki wskazujemy okoliczności, w których zasadne może być zainteresowanie sprawą właściwego organu nadzoru, regionalnej izby obrachunkowej, Najwyższej Izby Kontroli, rzecznika dyscypliny finansów publicznych lub organów ścigania, a także sposób dokumentowania i przekazywania ustaleń. Osobne znaczenie ma współdziałanie z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacjami społecznymi i mediami, z poszanowaniem granic jawności oraz ochrony praw innych osób. Warto przy tym odróżnić uprawnienia informacyjne i kontrolne radnego od uprawnień procesowych w indywidualnych postępowaniach administracyjnych. Sam fakt sprawowania mandatu nie daje radnemu statusu strony takiego postępowania ani wynikających z niego środków prawnych. W określonych przypadkach możliwe jest natomiast współdziałanie z organizacjami społecznymi, które po spełnieniu przesłanek ustawowych mogą uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym. Chcieliśmy tym samym pokazać, że skuteczność kontroli zależy nie tylko od znajomości przyznanych prawem instrumentów, lecz także od umiejętności rozpoznawania ich ograniczeń i właściwego korzystania z dostępnych mechanizmów współdziałania.

Należy wreszcie podkreślić, że książka jest rezultatem pracy trzech autorów, których odpowiedzialność za poszczególne części opracowania została wyraźnie oznaczona. Są to osoby dysponujące zróżnicowanym doświadczeniem, obejmującym działalność akademicką, praktykę w sektorze publicznym oraz wykonywanie zawodów adwokata i radcy prawnego. Różnorodność tych perspektyw stanowi, jak się wydaje, jeden z walorów publikacji. Podejmowane w niej zagadnienia niejednokrotnie wywołują spory w doktrynie lub rozbieżności w orzecznictwie. Występowanie kontrowersji prawnych staraliśmy się sygnalizować za pomocą odpowiednich wyróżników graficznych, a także komentarzy i odesłań zamieszczanych w przypisach. Na etapie prac redakcyjnych rozważaliśmy zakres koniecznego ujednolicenia sposobu prowadzenia wywodu. Ostatecznie zdecydowaliśmy się zachować indywidualny styl i sposób argumentowania poszczególnych autorów, przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia spójności terminologicznej i redakcyjnej opracowania. Nadmierna ingerencja mogłaby bowiem zatrzeć charakter prezentowanych stanowisk oraz utrudnić odczytanie intencji osób odpowiedzialnych za konkretne tezy. Z tej przyczyny nie wszystkie oceny zawarte w książce należy utożsamiać z jednolitym stanowiskiem całego zespołu autorskiego. Mamy nadzieję, że przyjęte rozwiązanie pozwoli Czytelnikom lepiej poznać przesłanki poszczególnych ocen, a zarazem zachęci do samodzielnej refleksji i dyskusji.

Cieszy nas, że tak liczne grono przedstawicieli wspólnot samorządowych uczestniczy w Krajowym Kongresie Przewodniczących Rad Gmin, Powiatów i Sejmików Województw oraz w innych przedsięwzięciach organizowanych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. Państwa obecność i gotowość do wymiany doświadczeń stanowią istotną motywację do dalszej działalności na rzecz wzmacniania samorządności terytorialnej. Zachęcamy do kontynuowania współpracy z Fundacją w ramach forów samorządowych, szkoleń, konferencji, seminariów i innych wydarzeń o charakterze naukowym oraz eksperckim. Szczególnej uwadze polecamy dorobek Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL, którego opracowania mogą stanowić pomoc w rozwiązywaniu problemów prawnych i ustrojowych pojawiających się w praktyce samorządowej. Żywimy nadzieję, że oddawana w Państwa ręce książka będzie użytecznym wsparciem w wykonywaniu mandatów radnych, a zarazem inspiracją do dalszej dyskusji nad pozycją organów stanowiących i kontrolnych. Życzymy Państwu przyjemnej, a przede wszystkim pożytecznej lektury.

dr Jakub Dorosz-Kruczyński

Spis treści

Rozdział I. Mapa instrumentów kontrolnych rady i radnego 13

I.1. Co kontroluje rada, a co może kontrolować radny 14

I.2. Komisja rewizyjna, komisja skarg, wniosków i petycji, komisje merytoryczne 16

I.3. Przesłanki ograniczające uprawnienia kontrolne radnych: ochrona danych osobowych, dobra osobiste, tajemnica przedsiębiorstwa 18

I.3.1. Uprawnienia kontrolne radnych 18

I.3.2. Ograniczenia w uprawnieniach kontrolnych radnego 21

I.3.2.1. Ograniczenia kompetencyjne 21

I.3.2.2. Naruszenie dóbr osobistych innych osób 22

I.3.2.3. Przepisy o tajemnicy prawnie chronionej 24

I.3.2.3.1. Tajemnica przedsiębiorstwa 26

I.3.2.4. Ochrona danych osobowych a czynności kontrolne radnego 28

I.3.2.5. Lepiej udostępniać dane stopniowo 32

Rozdział II. Kontrolna rola rady jako organu stanowiącego 35

II.1. Funkcja kontrolna rady wobec organu wykonawczego 36

II.2. Absolutorium i wotum zaufania jako szczególne instrumenty oceny 40

Rozdział III. Komisje rady w realizacji funkcji kontrolnej 49

III.1. Pozycja ustrojowa komisji w systemie kontroli rady 50

III.2. Komisja rewizyjna i jej podstawowe zadania 52

III.3. Komisja skarg, wniosków i petycji jako element systemu kontrolnego rady 54

III.3.1. Komisja skarg, wniosków i petycji i jej podstawowe zadania 54

III.3.2. Wprowadzenie 56
III.3.3. Wadliwość regulacji 57
III.3.4. Status komisji 59
III.3.5. Skład komisji 60
III.3.6. Działalność komisji 62
III.3.7. Regulacje statutowe 63
III.3.8. Procedura rozpatrywania skarg, wniosków i petycji przez radę 63
III.3.8.1. Czym różnią się od siebie: skarga, wniosek i petycja? 63
III.3.8.2. Kiedy sprawa należy do właściwości rady gminy, a kiedy do innego organu? 68
III.3.8.3. Kwalifikacja pisma według treści, a nie nazwy 73
III.3.8.4. Terminy i podstawowe obowiązki proceduralne 76
III.3.8.5. Przekazanie sprawy według właściwości 81
III.3.8.6. Zakres postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez komisję 85
III.3.8.7. Pisma anonimowe, wielowątkowe i oczywiście wadliwe 88
III.3.8.8. Jak przygotować projekt rozstrzygnięcia w sprawie skargi, wniosku albo petycji? 92
III.3.8.9. Uzasadnienie rozstrzygnięcia rady 97
III.3.8.10. Najczęstsze błędy proceduralne przy rozpatrywaniu skarg, wniosków i petycji 99
III.3.8.11. Stosowanie zasad ogólnych k.p.a. w sprawach skarg i wniosków oraz relacja do przepisów o petycjach 101
III.4. Komisje merytoryczne i ich funkcje kontrolne 104
III.5. Plan pracy komisji rady gminy 105
III.6. Kontrola problemowa, kompleksowa i sprawdzająca 108
III.7. Określenie zakresu kontroli 111

III.8. Uprawnienia komisji 113
III.8.1. Dostęp do dokumentów i wyjaśnień 115
III.9. Zakres postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez komisję 116
III.10. Dokumentowanie czynności kontrolnych komisji i zabezpieczanie materiału 120
III.10.1. Jak dokumentować czynności komisji i zabezpieczać materiał? 126
III.11. Jak komunikować ustalenia komisji na sesji i w pracach rady 126
III.12. Wybrane błędy dotyczące udziału komisji w procedurze kontroli 128
III.13. Kazusy z praktyki samorządowej 131

Rozdział IV. Indywidualne uprawnienia kontrolne i informacyjne radnego 135
IV.1. Zakres uprawnień kontrolnych radnego 136
IV.2. Podmioty zobowiązane do współpracy z radnym 139
IV.3. Ograniczenia wykonywania mandatu kontrolnego 142
IV.4. Co zrobić w razie utrudniania wykonywania uprawnień 143
IV.5. Jak przygotować indywidualne czynności kontrolne radnego 146
IV.5.1. Jak przygotować indywidualne czynności kontrolne radnego? 151
IV.6. Jak dokumentować ustalenia i wykorzystywać je w dalszych działaniach rady lub komisji 151
IV.6.1. Jak dokumentować ustalenia i wykorzystywać je w dalszych działaniach rady lub komisji? 154
IV.7. Interpelacje i zapytania radnych 155

Rozdział V. Co zrobić po wykryciu nieprawidłowości? 159
Wprowadzenie 160
V.1. Kwalifikacja nieprawidłowości i wybór rodzaju reakcji 161
V.2. Podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych 162
V.3. Regionalna izba obrachunkowa: kontrola, nadzór i finanse j.s.t. 167
V.3.1. Kiedy uzasadnione jest zawiadomienie regionalnej izby obrachunkowej? 168
V.4. Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością samorządu 170
V.5. Najwyższa Izba Kontroli i znaczenie sygnałów od radnych 173
V.6. Wyspecjalizowane organy administracji i inspekcje 176
V.7. Podejrzenie przestępstwa i granice działań kontrolnych rady 181
V.8. Jawność, media i społeczna kontrola działalności samorządu 184
V.9. Jak przygotować dobre zawiadomienie o nieprawidłowości 188

Rozdział VI. Najczęstsze błędy i ryzyka prawne 193
VI.1. Naruszenie ochrony danych i tajemnic prawnie chronionych 194
VI.2. Niewłaściwe dokumentowanie czynności kontrolnych 195

Informacja o autorach 197

Bibliografia 199
Publikacje 200
Akty prawne 208
Orzecznictwo sądowe 213
Źródła internetowe 216
Wykaz skrótów 218

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Rozdział 1.

MAPA INSTRUMENTÓW KONTROLNYCH RADY I RADNEGO

I.1. Co kontroluje rada, a co może kontrolować radny

Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców[1]. Stosownie do art. 3 ust. 2 e.k.s.l. prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, których członkowie są wybierani w wyborach wolnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, odbywających się w głosowaniu tajnym. Rady lub zgromadzenia mogą dysponować podlegającymi im organami wykonawczymi. Z treści przywołanej regulacji wynika, że najistotniejszą rolę w strukturze organów samorządowych odgrywają kolegialne organy składające się z wybranych członków wspólnoty terytorialnej.

Koncepcja realizacji tegoż prawa (samorządu lokalnego) została recypowana do polskiej ustawy zasadniczej. W art. 169 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku przyjęto, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych[2]. Natomiast w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP przesądzono, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.

Z punktu widzenia ustroju gminy istotne znaczenie posiada art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w myśl którego rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym[3]. Nie ulega wątpliwości, że samorządowa ustawa ustrojowa wyposaża radę w dwa rodzaje kompetencji, tj. stanowiące oraz kontrolne. W powszechnym dyskursie rada gminy utożsamiana jest przede wszystkim z funkcją stanowiącą. Wszakże zasadniczym przejawem jej działalności jest podejmowanie uchwał, będących podstawową formą wypowiadania się organu stanowiącego. Uchwała rady gminy jest powszechnie dostrzegalną formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jej właściwości[4].

Nie należy jednak pomijać równie ważnej roli organu stanowiącego, jaką jest sprawowanie funkcji kontrolnej. Przez pojęcie kontroli należy rozumieć obserwowanie, ustalanie czy też wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie tegoż

---

[1] Art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), dalej: e.k.s.l.

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

[3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

[4] A. Wierzbica, Art. 14 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 299.

stanu z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym oraz informowanie jednostek kompetentnych o dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej[5]. W tym zakresie rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy[6]. Uprawnienie to polega na kontroli działalności powyższych organów pod względem zgodności ich działania z obowiązującymi przepisami prawa oraz uchwałami rady, z wyjątkiem spraw nienależących do ich właściwości[7].

Nieodłącznym elementem organu stanowiącego są jego członkowie. Radni nie stanowią odrębnych organów, nie są więc wyposażeni w szczególny zakres zadaniowo-kompetencyjny. Działając razem, realizują zadania, które ustawodawca przypisał radzie gminy. Nie oznacza to jednak, że radni są pozbawieni indywidualnych uprawnień. Wśród szerokiego katalogu praw radnego znajdują się tzw. uprawnienia informacyjno-kontrolne. Instytucja samorządu terytorialnego oparta jest na aktywnym udziale członków wspólnot terytorialnych (czyt. mieszkańców j.s.t.), zatem ich przedstawiciele zostali wyposażeni w instrumenty umożliwiające dokonywanie kontroli społecznej nad realizacją zadań będących we właściwości jednostki samorządu terytorialnego.

Na istotę uprawnień kontrolnych radnego zwracają uwagę sądy administracyjne w swoim orzecznictwie. Radny, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powinien kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, natomiast z roty ślubowania określonej w art. 23a ust. 1 tej ustawy wynika, że swoje obowiązki ma sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie[8]. Jednym z takich obowiązków jest prowadzenie działalności kontrolnej, w której radny musi badać działalność organów gminy pod kątem realizacji dobra wspólnoty, jaką stanowią mieszkańcy[9].

Realizacja podniesionego w orzecznictwie postulatu jest możliwa na podstawie art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Prawodawca wskazał bowiem, że w wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do:

---

[5] E. Olejniczak-Szałowska, *Kontrola administracji. Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli* [w:] P*rawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024, s. 609.

[6] J. Czerw, Art. 15 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym,* red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 426.

[7] T. Szkaradnik, Art. 15 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2023, Nb 2, wydanie elektroniczne.

[8] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 295/21, LEX nr 3210053.

[9] Tamże.

1. uzyskiwania informacji i materiałów;
2. wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały;
3. wglądu w działalność:
    1. urzędu gminy;
    2. spółek z udziałem;
    3. spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych;
    4. gminnych osób prawnych;
    5. zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych;

z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Ponadto, stosownie do art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta.

Nie należy zapominać, że radny, realizując mandat w organie stanowiącym, pozostaje mieszkańcem jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że może on również uzyskiwać informacje na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej[10]. Radny, niezależnie od pełnionej funkcji publicznej, którą sprawuje przez udział w posiedzeniach rady, pozostaje obywatelem i jak każdy obywatel ma prawo do formułowania swych indywidualnych wniosków w trybie dostępu do informacji publicznej[11]. To radny decyduje, w jakim trybie zwraca się o udzielenie informacji: czy w trybie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, czy też w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej[12].

I.2. Komisja rewizyjna, komisja skarg, wniosków i petycji, komisje merytoryczne

Komisje są organami wewnętrznymi rady gminy, które pełnią rolę pomocniczą. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym komisje podlegają radzie, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. W praktyce wyróżnia się komisje obligatoryjne, komisje stałe oraz komisje doraźne. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć komisję rewizyjną oraz komisję skarg, wniosków i petycji. Podstawa ich działalności znajduje się w samorządowej ustawie ustrojowej.

[10] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, z późn. zm.), dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

[11] Wyrok NSA z dnia 30 maja 2025 r., sygn. akt III OSK 1697/24, LEX nr 3902755.

[12] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2023 r., sygn. akt IV SA/Wr 276/23, LEX nr 3667860.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy w celu prowadzenia kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy powołuje komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy[13]. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi[14]. Dodatkowo komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli[15].

Komisji rewizyjnej przypisywana jest szczególna rola, ponieważ z mocy ustawy wykonuje funkcje kontrolne względem działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy[16]. Z tego względu konieczny jest dobór takiego składu osobowego tej komisji, aby wykonywała ona swoje zadania w sposób jak najbardziej efektywny, zapewniając realną i wnikliwą kontrolę. W związku z tym konieczne jest wejście w jej skład osób, które mają określone kwalifikacje i predyspozycje. Wytypowanie takich osób powinno należeć do klubów radnych, nie zaś do większości radnych, która to większość z natury rzeczy może nie być zainteresowana efektywnym sprawowaniem kontroli i, odrzucając kolejnych kandydatów zgłaszanych przez klub radnych, może dążyć do sytuacji, gdy do wyboru zostanie przedstawiony kandydat niezapewniający prawidłowego wykonywania mandatu członka komisji rewizyjnej[17].

Kolejnym, równie istotnym organem pomocniczym jest komisja skarg, wniosków i petycji. Podobnie jak w przypadku komisji rewizyjnej, w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady[18].

Ustawodawca w art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uznał, że w celu rozpatrywania skarg na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych oraz wniosków i petycji składanych przez obywateli, rada powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Jest to organ podległy radzie gminy i nie ma wobec niej jakichkolwiek władczych uprawnień. Z tego też powodu komisja nie może narzucić radzie gminy udzielenia odpowiedzi na skargę lub wniosek (petycję)

[13] Art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

[14] Art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

[15] Art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

[16] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lipca 2025 r., sygn. akt II SA/Go 210/25, LEX nr 3899410.

[17] Tamże.

[18] Art. 18b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

o ściśle określonej treści; może jedynie przedstawić propozycję rozwiązania tej sprawy przez radę gminy[19]. Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do innych komisji charakterystyczną cechą działalności komisji skarg, wniosków i petycji jest jej ścisły i bezpośredni związek z zakresem oraz treścią składanych do rady środków zaskarżenia wskazanych w art. 18b ustawy o samorządzie gminnym[20].

Ostatnim rodzajem komisji rady gminy są komisje powoływane na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Prawodawca wyposażył organ stanowiący w kompetencję do powoływania ze swojego grona stałych i doraźnych komisji w celu realizacji określonych zadań. To rada gminy ustala przedmiot działania oraz skład osobowy komisji. Oznacza to, że w samorządowych przepisach ustrojowych nie określono, jakież to dodatkowe komisje mogą być powoływane przy radzie gminy.

I.3. Przesłanki ograniczające uprawnienia kontrolne radnych: ochrona danych osobowych, dobra osobiste, tajemnica przedsiębiorstwa

I.3.1. Uprawnienia kontrolne radnych

Poszczególne ustawy przyznają radnym szereg uprawnień, które mają umożliwić im wykonywanie mandatu. Przyznanie radnym uprawnień kontrolnych ustawą z 2018 roku[21] wzorowane było na uprawnieniach posiadanych przez posłów i senatorów. Rozszerzenie uprawnień radnych miało na celu zwiększenie kontroli nad organami władzy wykonawczej w podmiotach właściwych odpowiednio do zakresu przedmiotowej ustawy, tj. z zakresu województwa, powiatu lub gminy. Niezależnie od szczebla samorządu terytorialnego, na którym radny sprawuje swój mandat, uprawnienia te są zasadniczo tożsame. Na potrzeby niniejszego rozdziału uprawnienia radnego zostaną omówione na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, chyba że wystąpi konieczność rozróżnienia uprawnień radnych na konkretnym szczeblu, wtedy zostanie to wskazane.

---

[19] A. Wierzbica, *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1, s. 54.

[20] Tamże.

[21] Ustawa 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. poz. 130 z późn. zm.).

W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo do: uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność określonych podmiotów. Wskazuje się, że sposób postępowania został pozostawiony uznaniu radnego. Przy wykonywaniu swoich czynności radny powinien kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy, którą tworzą wszyscy jej mieszkańcy. Dodatkowe zasady, jakimi powinien kierować się radny, można znaleźć w kodeksach etyki radnego przyjętych w poszczególnych gminach, przy czym przyjęcie takiego aktu nie jest obowiązkowe.

Możliwość uzyskiwania przez radnego informacji i materiałów oznacza, że radny powinien mieć dostęp nie tylko do dokumentów (zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej), na które mogą się składać: pisma, fotografie, mapy, wyrysy, tabele, ale również do przedmiotów, które mogą mieć znaczenie dla badanej przez niego sprawy. Jeżeli określone informacje nie zostały utrwalone w dokumentach lub innych materiałach, mogą znajdować się w wiedzy pracowników danej jednostki. Nie oznacza to jednak powstania po stronie radnego nieograniczonego uprawnienia do kierowania pytań do poszczególnych pracowników i żądania od nich ustnych odpowiedzi. Nie istnieje katalog dokumentów i informacji, o które może wnioskować radny. To radny powinien określić i wskazać informacje oraz materiały niezbędne do wykonywania mandatu.

Uważaj na

Art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie ustanawia stosunku podporządkowania służbowego pracownika wobec radnego ani kompetencji radnego do przesłuchiwania pracowników. Realizacja uprawnień informacyjnych powinna uwzględniać organizację pracy jednostki oraz obowiązki pracownicze, w szczególności wynikające z art. 100 § 1 i § 2 pkt 2, 4 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 1245). Szczególne uprawnienia służbowe przewodniczącego rady gminy wobec określonych pracowników urzędu, przewidziane w art. 21a ustawy o samorządzie gminnym, nie są tożsame z indywidualnym uprawnieniem kontrolnym każdego radnego. – przyp. red. JDK.

Uprawnienia kontrolne radnego nie ograniczają się wyłącznie do wglądu w dokumenty w siedzibie podmiotu kontrolowanego. Radny powinien mieć możliwość uzyskania ich kopii (może być to w formie kserokopii, zdjęcia czy skanu). Wynika to z konieczności zapewnienia radnemu realnej możliwości przeprowadzenia czynności kontrolnych. W przypadku gdy żądane dokumenty zawierają tajemnicę przedsiębiorstwa lub tajemnicę prawnie chronioną, możliwe jest udo-

stępnienie do wglądu dokumentów we wskazanym zakresie wyłącznie w siedzibie podmiotu lub przekazanie radnemu dokumentów po ich zanonimizowaniu, o czym więcej w dalszej części rozdziału.

Co istotne, wykonując uprawnienia kontrolne, radny nie działa we własnym imieniu, a w ramach wykonywanego mandatu. Oznacza to, że w omawianym zakresie działania organów samorządowych nie podlegają kontroli sądowo-administracyjnej. Radnemu nie przysługuje więc skarga na bezczynność do sądu administracyjnego. Można twierdzić, że w przypadku odmowy udzielenia informacji czy wstępu do pomieszczeń radnemu nie przysługuje konkretny środek prawny, co może prowadzić do tego, że uprawnienia kontrolne będą iluzoryczne. Dobrą praktyką jest wskazanie przez podmiot odmawiający udzielenia radnemu żądanych materiałów i informacji, dlaczego ich ujawnienie narusza dobra osobiste lub tajemnicę prawnie chronioną.

Uważaj na



Opisane powyżej uprawnienia przysługują wyłącznie radnym. Koła radnych są wyłącznie formą organizowania się radnych w obrębie danej rady i nie mają uprawnień kontrolnych.

Dobra praktyka



We wniosku składanym w ramach uprawnień kontrolnych radnego warto wskazać, z realizacją jakiego zadania radnego wiąże się wniosek o udostępnienie danych. Zadanie to musi mieścić się w zakresie kompetencji rady gminy.

Przykład praktyczny



Jeżeli wójt nie udzieli radnemu żądanych informacji, organ nadzoru może podjąć wobec niego działania dyscyplinujące.

Działania wójta mogą być także negatywnie oceniane w procedurze udzielania mu wotum zaufania (postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 15 kwietnia 2019 r. II SA/Kr 293/19).

I.3.2. Ograniczenia w uprawnieniach kontrolnych radnego

Uprawnienia kontrolne radnego nie są nieograniczone. Ograniczenia te można podzielić na kilka kategorii, które omówiono poniżej.

I.3.2.1. Ograniczenia kompetencyjne

Uprawnienia radnego są ograniczone kompetencyjnie do jednostki samorządu terytorialnego, w której sprawuje on mandat. Radny gminy może wykonywać swoje uprawnienia wyłącznie w odniesieniu do działalności:

- urzędu gminy,
- spółek z udziałem gminy,
- spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych,
- gminnych osób prawnych,
- zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych.

Radny powiatu może wykonywać swoje uprawnienia wyłącznie w odniesieniu do działalności:

- starostwa powiatowego,
- spółek z udziałem powiatu,
- spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych,
- powiatowych osób prawnych,
- powiatowej jednostki organizacyjnej,
- zakładów i przedsiębiorstw samorządowych.

Natomiast radny województwa może wykonywać swoje uprawnienia wyłącznie w odniesieniu do działalności:

- urzędu marszałkowskiego,
- spółek z udziałem samorządu województwa,
- spółek handlowych z udziałem wojewódzkich osób prawnych,
- wojewódzkich osób prawnych,
- wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych,
- zakładów i przedsiębiorstw samorządowych.

Radny ma prawo korzystać z uprawnień kontrolnych w ramach sprawowanego mandatu. Żądane informacje muszą dotyczyć funkcjonowania gminy i jej jednostek organizacyjnych i mogą zostać wykorzystane wyłącznie w celu wykonywania mandatu, a nie w sprawach prywatnych radnego.

Uważaj na

Sprawowanie mandatu radnego nie pozbawia jednostki uprawnień, jakie przysługują każdemu wnioskodawcy w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej. W swoim wniosku radny powinien wskazać, czy wykonuje uprawnienia kontrolne radnego, czy też wnioskuje jako obywatel o dostęp do informacji publicznej. W przypadku wątpliwości odnoszących się do trybu, w ramach którego radny wnosi o udzielenie informacji, podmiot powinien wezwać radnego do sprecyzowania wniosku w tym zakresie.

Kontrowersja prawna

Kwestią sporną jest to, czy jednostki samorządu terytorialnego muszą być jedynymi właścicielami majątku osoby prawnej, by móc je kwalifikować jako samorządowe osoby prawne. Jest to istotne, ponieważ od tego zależy, czy radny może żądać uzyskania informacji lub materiałów od podmiotu. Za samorządową osobę prawną należy uznać podmiot, w którym jednostka ta posiada samodzielnie lub łącznie z innymi komunalnymi podmiotami ponad 50% kapitału zakładowego (udziałów lub akcji).

I.3.2.2. Naruszenie dóbr osobistych innych osób

Zakres ustawowego uprawnienia radnego określa art. 24 ust. 2 u.s.g.[22] Radny może uzyskiwać informacje i materiały, wchodzić do pomieszczeń, w których znajdują się te materiały i informacje, oraz mieć wgląd w działalność urzędu, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób. Należy więc rozważyć, jakie dobra osobiste innych osób mogą podlegać ochronie w związku z wykonywaniem przez radnego czynności kontrolnych.

[22] „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".

Konieczność ochrony dóbr osobistych wywodzi się z Konstytucji RP, zgodnie z którą przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło praw i wolności człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych. W celu ustalenia, czym dokładnie są dobra osobiste, posłużyć się należy wspomagająco przepisami Kodeksu cywilnego[23]. Nie istnieje katalog zamknięty informacji, które stanowią dobra osobiste człowieka.

Za dobra osobiste uznaje się wartości o charakterze niemajątkowym, mające szczególne znaczenie dla poszanowania godności i czci każdego człowieka, oddające jego przynależność psychiczną i fizyczną względem nich. W przepisach Kodeksu cywilnego wskazuje się, że są to w szczególności: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. Otwarty katalog dóbr osobistych obejmuje także dobra osobiste związane ze sferą życia prywatnego, rodzinnego i ze sferą intymności.

Samo to, że dokumentacja dotyczy pracownika albo strony postępowania administracyjnego, nie uzasadnia ani nieograniczonego dostępu radnego, ani automatycznej odmowy. Każdorazowo trzeba ustalić związek żądania z wykonywaniem mandatu, podstawę i niezbędny zakres przetwarzania danych oraz występowanie tajemnicy prawnie chronionej lub dobra osobistego. W zależności od wyniku tej oceny dopuszczalne może być przekazanie informacji zbiorczej, kopii częściowo zanonimizowanej albo kontrolowany wgląd do wybranych dokumentów. Pełne akta osobowe lub akta indywidualnej sprawy nie powinny być udostępniane bez wykazania takiej konieczności. Uprawnienia kontrolne i informacyjne radnego nie oznaczają prawa do bezpośredniego dostępu do komputerów pracowników urzędu, ich skrzynek pocztowych ani akt indywidualnych spraw mieszkańców. Dostęp do informacji i dokumentów podlega ograniczeniom wynikającym z obowiązujących przepisów prawa.

Uważaj na

Zgodnie z art. 22^3 § 1–4 Kodeksu pracy kontrola służbowej poczty elektronicznej pracownika jest szczególnym instrumentem przysługującym pracodawcy na ustawowo określonych warunkach; nie może naruszać tajemnicy korespondencji ani innych dóbr osobistych pracownika. Przepisy przewidują również odpowiednie stosowanie tych zasad do innych form monitoringu. Tym bardziej art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie może być interpretowany jako samodzielna podstawa nieograniczonego wglądu radnego do narzędzi pracy lub korespondencji pracowników. – *przyp. red. JDK.*

[23] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 795).

Dobra osobiste mogą dotyczyć nie tylko osób fizycznych, ale również osób prawnych. W ich przypadku mogą to być np. wartości niemajątkowe, dzięki którym osoba prawna może funkcjonować zgodnie ze swoim zakresem działania. Podobnie jak w przypadku osób fizycznych, katalog dóbr osobistych osób prawnych jest katalogiem otwartym. Jako działanie naruszające dobre imię osoby prawnej wskazać można na publikację materiałów powodujących pogorszenie wizerunku osoby prawnej i narażających ją na utratę zaufania lub podważających jej wiarygodność. Opublikowanie nieprawdziwych informacji o poważnych nieprawidłowościach w działaniu urzędników może naruszać dobre imię jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem tego, czy podważa zaufanie potrzebne jej do wykonywania zadań publicznych[24].

Kontrowersja prawna

§

Osoba prawna nie podejmuje czynności samodzielnie, lecz wykonuje je za pośrednictwem osób fizycznych, takich jak urzędnicy, wójtowie czy burmistrzowie. W konsekwencji negatywna ocena lub krytyka działań tych osób może rodzić wątpliwości co do tego, czy doszło do naruszenia dóbr osobistych konkretnej osoby fizycznej, czy też osoby prawnej, którą reprezentowała albo w której strukturach pełniła swoją funkcję. Uznać należy, że naruszenie dobra osobistego osoby fizycznej może zostać uznane za naruszenie dobra osobistego osoby prawnej, gdy nieprawdziwe informacje na temat osób fizycznych łączą się z zakresem działania osoby prawnej. Przykładowo Sąd Najwyższy uznał, że sformułowanie zarzutu korupcji wobec pracowników urzędu (starostwa powiatowego) narusza dobra osobiste powiatu jako osoby prawnej (wyrok z 28 kwietnia 2016 r., V CSK 486/15).

I.3.2.3. Przepisy o tajemnicy prawnie chronionej

W przepisach przyznających radnym uprawnienia kontrolne wprost wskazano, że w wykonywaniu mandatu radny wykonuje swoje czynności z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Pojęcie to oznacza informacje, których ujawnianie zostało ograniczone przepisami prawa. Pomimo że prawodawca posługuje się w przepisach terminem „tajemnicy prawnie chronionej", to nie zawarto jego definicji, dlatego ustalenie zakresu tego pojęcia wymaga analizy wielu ustaw. Tajemnice chronione ustawowo mogą mieć różny charakter. Wskazać można np. tajemnicę:

[24] Por. Wyrok SN z 28 kwietnia 2016 r., V CSK 486/15, LEX nr 2041120.

1. zawodową (np. adwokacką, radcy prawnego, notarialną, lekarską, dziennikarską),
2. związaną z ochroną tożsamości sygnalisty,
3. wynikającą z przepisów o postępowaniach i kontrolach (np. tajemnica karnego postępowania przygotowawczego),
4. dotyczącą informacji niejawnych (dokumenty zawierające klauzulę: „zastrzeżone", „poufne", „tajne", „ściśle tajne"),
5. bankową,
6. ubezpieczeniową,
7. skarbową,
8. pocztową,
9. korespondencji,
10. przedsiębiorstwa.

Odrębne ograniczenia dotyczą także informacji o osobach korzystających z pomocy społecznej. Stosownie do art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk tych osób oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia. Przy wykonywaniu czynności kontrolnych konieczne jest również uwzględnienie ochrony danych osobowych i dóbr osobistych beneficjentów.

Tajemnicą prawnie chronioną może być zarówno informacja dotycząca konkretnej osoby fizycznej, jak i informacja o funkcjonowaniu organizacji, której ujawnienie może narazić ją na szkodę. Dostęp do informacji objętej tajemnicą zależy od przepisów ją normujących. Poszczególne ustawy odmiennie określają krąg osób uprawnionych, wyjątki, tryb udostępnienia i ewentualne zwolnienie z obowiązku poufności. Wymaga to szczegółowej analizy z perspektywy każdej z tajemnic, która może mieć znaczenie w odniesieniu do konkretnej sprawy.

Nieuprawnione ujawnienie tajemnicy może rodzić odpowiedzialność prawną. Po pierwsze, odpowiedzialność karną na podstawie art. 266 kodeksu karnego[25], który stanowi, że kto wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Po drugie, w przypadku gdy ujawnienie tajemnicy prawnie chronionej wiąże się również z nieuprawnionym udostępnieniem danych osobowych, może dojść do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych,

[25] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.).

co może skutkować nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Po trzecie, może mieć to konsekwencje pracownicze, np. dyscyplinarne dla pracownika, który ujawnił tajemnicę prawnie chronioną.

I.3.2.3.1. Tajemnica przedsiębiorstwa

Tajemnica przedsiębiorstwa ma szczególne znaczenie dla rozwoju i ochrony wolnej konkurencji rynkowej i zostanie omówiona oddzielnie. Zgodnie z ustawą o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Podczas wykonywania czynności kontrolnych radny powinien uwzględniać ograniczenia w dostępie do informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, wynikające z obowiązujących przepisów prawa. Ograniczenia te mogą dotyczyć w szczególności informacji finansowych, technologicznych i organizacyjnych przedsiębiorstwa. Najczęściej radny będzie miał do czynienia z tajemnicą przedsiębiorstwa w dokumentach dotyczących przetargów prowadzonych w trybie Prawa zamówień publicznych. W składanych ofertach wykonawcy mają prawo do zastrzegania tajemnicy przedsiębiorstwa w sytuacji, gdy ujawnienie wrażliwych informacji może zaszkodzić ich pozycji konkurencyjnej. Zastrzeżenie jest możliwe, jeżeli przedsiębiorca przekaże, że zastrzega przekazane informacje, oraz wykaże, że informacje te stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. W tym celu wykonawca musi sporządzić pisemne uzasadnienie, w którym wyjaśni, dlaczego wskazane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Aby informacja mogła zostać uznana za taką tajemnicę, musi mieć charakter poufny i wartość rynkową, a ujawnienie jej mogłoby zaszkodzić konkurencyjności wykonawcy.

Uważaj na

Często przedsiębiorca oznacza cały dokument jako tajemnicę przedsiębiorstwa, jednak orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej wskazuje, że zastrzeżeniu tajemnicy podlegają konkretne informacje, a nie całe dokumenty (Wyrok KIO z dnia 24 stycznia 2024 r., sygn. akt: KIO 10/24).

Po skutecznym zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorstwa radny nie uzyska dostępu do tych informacji. Co istotne, dokumenty stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa nie mogą zostać udostępnione nawet po zakończeniu postępowania. Unieważnienie postępowania również nie otwiera możliwości odtajnienia poufnych informacji.

Zobowiązanie do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa zostało także przewidziane w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[26], zgodnie z którą pracownicy podmiotów realizujących zadania określone w tej ustawie są zobowiązani do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, o których powzięli wiadomość w związku z toczącymi się postępowaniami lub realizacją innych zadań określonych w ustawie. Dotyczy to różnych form wsparcia udzielanego przez państwo przedsiębiorcom, takich jak dotacje, ulgi podatkowe, subsydia, preferencyjne kredyty, gwarancje czy poręczenia. Konieczność zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa zastrzeżonej w ramach zamówienia publicznego została również przewidziana w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[27].

W praktyce jednak instytucja ta bywa nadużywana. Często bywa tak, że podmioty biorące udział w przetargu zastrzegają jako tajemnicę przedsiębiorstwa bardzo szeroki zakres informacji. W konsekwencji z udostępnionej części dokumentów nie sposób ustalić przyczyny wyboru konkretnego wykonawcy. Tajemnica przedsiębiorstwa jest również używana jako podstawa odmowy udzielenia informacji. W orzecznictwie KIO podkreśla się, że ochroną powinny być objęte konkretne informacje, a nie automatycznie całe dokumenty. Podmiot zastrzegający tajemnicę powinien wykazać spełnienie przesłanek jej ochrony. Samo ogólne powołanie się na możliwość poniesienia szkody konkurencyjnej nie wystarcza[28].

Niemniej ujawnienie lub wykorzystanie informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa stanowić może przestępstwo zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa stanowi również delikt nieuczciwej konkurencji, który pociąga za sobą odpowiedzialność cywilną.

---

[26] Art. 41 ust. 1 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 500).

[27] Art. 37c Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 457 z późn. zm.).

[28] Por. Wyrok KIO z 24.01.2024 r., KIO 10/24, LEX nr 3694068.

I.3.2.4. Ochrona danych osobowych a czynności kontrolne radnego

RODO (stosowane od maja 2018 r.) chroni dane osobowe niezależnie od tego, czy ich wykorzystanie narusza jednocześnie dobra osobiste konkretnej osoby. Dlatego prawo ochrony danych osobowych może znaleźć zastosowanie także wtedy, gdy nie doszło do naruszenia czci lub innego dobra osobistego.

Radny, wykonując mandat, bardzo często przetwarza dane osobowe, choćby wtedy, gdy czyta dokument zawierający imię i nazwisko. Dane osobowe pojawiają się w niemal każdej formie, np. na fakturach, listach obecności, w umowach, skargach mieszkańców, dokumentacji czy korespondencji. Dlatego ochrona danych nie rozpoczyna się dopiero w chwili publikacji ustaleń, ale trwa cały czas. Przetwarzaniem jest nie tylko publikacja danych, lecz także zapoznanie się z nimi, sporządzenie kopii lub notatki, przesyłanie, przechowywanie i usunięcie. Dlatego zasady RODO trzeba stosować od chwili uzyskania dostępu do danych, a nie dopiero przy publikacji wyników kontroli.

Dobra praktyka

Zanim radny poprosi o dokumenty, powinien określić, co chce sprawdzić. Dopiero do tego celu należy dobrać zakres danych i formę dostępu. Jeżeli dla osiągnięcia celu wystarczy zestawienie zanonimizowanych danych albo wgląd do dokumentu na miejscu, nie należy żądać pełnych kopii dokumentacji.

Punktem wyjścia jest określenie, w jakim charakterze działa radny. Jeżeli wykonuje zadanie rady lub komisji i postępuje w ramach przyjętych przez ten organ zasad, administratorem może być rada jako organ kolegialny. Najpierw trzeba ustalić, czy radny realizuje zadanie na rzecz rady gminy, np. uczestniczy w pracach komisji działającej w zakresie powierzonym jej przez radę, czy też samodzielnie korzysta z indywidualnego uprawnienia kontrolnego z art. 24 ust. 2 u.s.g. W pierwszym przypadku działa jako członek organu kolegialnego, a administratorem jest rada gminy. W drugim przypadku Prezes UODO przyjmuje natomiast, że radny korzystający samodzielnie ze swoich uprawnień z art. 24 ust. 2 u.s.g. może być odrębnym administratorem danych osobowych, ponieważ to on sam określa cel i sposoby wykorzystania pozyskanych danych.

Analogiczne rozróżnienie ma znaczenie dla radnych powiatu i województwa. Wywołuje ono fundamentalne konsekwencje z perspektywy RODO, ponieważ

to właśnie na administratorze ciążą zasadnicze obowiązki wynikające z tego rozporządzenia oraz potencjalne wysokie administracyjne kary pieniężne.

Uważaj na

Jeżeli radny jest administratorem danych, powinien w szczególności:

1. określić cel i podstawę prawną przetwarzania;
2. ograniczyć zakres danych do minimum niezbędnego do osiągnięcia celu;
3. zapewnić bezpieczeństwo danych i kontrolę dostępu;
4. określić, jak długo dane są potrzebne i co stanie się później z kopiami;
5. realizować prawa osób oraz obowiązek informacyjny, gdy mają zastosowanie;
6. dokumentować zgodność z RODO i reagować na naruszenia ochrony danych.

O tym, kto jest administratorem, nie przesądza sam tytuł pełnionej funkcji („radny" czy „rada").Ocena tego statusu powinna uwzględniać konkretną operację przetwarzania danych, w tym to, kto o niej zdecydował, po co dane są zbierane, gdzie zostaną zapisane i ewentualnie komu ujawnione. Należy tego dokonywać kontekstowo. Dokument uzyskany do kontroli może zostać użyty w odmiennym celu, np. na prywatnym profilu społecznościowym. Taka publikacja staje się wówczas nową operacją przetwarzania i wymaga osobnej oceny, zarówno co do podstawy prawnej przetwarzania, jak i zasady minimalizacji.

Kontrowersja prawna

Stanowisko UODO wiąże autonomiczną kontrolę radnego z rolą odrębnego administratora. Nie zwalnia to jednak z analizy konkretnego stanu faktycznego. W wyroku z 20 listopada 2024 r. WSA w Warszawie uchylił decyzję dotyczącą publikacji pisma mieszkańca na prywatnym Facebooku byłego przewodniczącego rady, ponieważ nie ustalono, czy cele i sposoby tej publikacji określała rada, czy sam radny. Samo powiązanie wpisu z działalnością publiczną radnego nie wystarcza, aby uznać radę za administratora danych zamieszczonych na jego prywatnym profilu[29].

[29] Wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2024 r., sygn. II SA/Wa 656/23.

Podstawa prawna do przetwarzania danych osobowych nie oznacza automatycznego dostępu do wszystkich dokumentów. Konieczne jest ustalenie podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych na podstawie art. 6 RODO.

Uważaj na

Przetwarzanie danych zwykłych może być oparte na jednej z poniższych przesłanek:

- zgodzie;
- wykonaniu umowy lub działaniach przed jej zawarciem;
- obowiązku prawnym;
- ochronie żywotnych interesów;
- wykonaniu zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach władzy publicznej;
- prawnie uzasadnionym interesie administratora lub osoby trzeciej.

Zgoda nie jest jedyną podstawą i może nie być właściwa w relacji z organem publicznym, jako że można ją wycofać. Podstawa tzw. prawnie uzasadnionego interesu nie ma zastosowania do organów publicznych przetwarzających dane w ramach wykonywania ich zadań.

Samo wybranie podstawy prawnej, uzasadnienie i udokumentowanie nie oznaczają automatycznego dostępu do wszystkich dokumentów. Istotne jest także, że zgodność z RODO nie uchyla obowiązku zachowania tajemnicy prawnie chronionej ani nie zwalnia z jego wykonania. Przepis ustanawiający daną tajemnicę może określać węższy krąg jej odbiorców niż przepisy o ochronie danych.

Uważaj na

Dane osobowe oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą").

Możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak **imię i nazwisko**, **numer identyfikacyjny**, dane o lokalizacji, **identyfikator internetowy** lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną,

ekonomiczną, **kulturową** lub **społeczną tożsamość osoby fizycznej (art. 4 pkt 1 RODO).**

W odniesieniu do tzw. zwykłych danych osobowych punktem wyjścia dla ustalenia podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych mogłoby być wykonywanie zadania realizowanego w interesie publicznym, którego źródłem jest ustawowa kompetencja kontrolna. Nie będzie odpowiednią podstawą – wbrew potocznym poglądom – zgoda osoby, której dane dotyczą. W relacji z organem publicznym zgoda często nie byłaby bowiem dobrowolna, a jej cofnięcie podważałoby stabilność stosunków prawnych. Zarówno radny, jak i podmiot udostępniający muszą jednak umieć wykazać związek danych z konkretnym celem oraz ich niezbędność dla jego osiągnięcia[30].

Każde przetwarzanie danych powinno respektować m.in. zasadę ograniczenia celu i zasadę minimalizacji danych. Oznacza to, że dane wolno wykorzystywać w jasno określonym celu i tylko w zakresie rzeczywiście potrzebnym do jego osiągnięcia. Realizacja tych zasad wymaga w praktyce odpowiedzi na co najmniej trzy pytania: 1) czy ustalenia można osiągnąć bez danych identyfikujących; 2) czy wystarczy węższy zbiór danych; 3) czy potrzebna jest kopia, czy tylko wgląd. Przykładowo, w kontroli wydatków zwykle wystarczą kwota, przedmiot, data i oznaczenie kontrahenta bez adresu, numeru rachunku bankowego osoby fizycznej albo podpisu.

Dane o zdrowiu, niepełnosprawności, pochodzeniu, przekonaniach religijnych i politycznych, przynależności związkowej, życiu seksualnym lub orientacji seksualnej należą do szczególnych kategorii danych, tzw. danych wrażliwych.

Uważaj na

Do **szczególnych kategorii danych osobowych** (tzw. **danych wrażliwych**) należą dane osobowe ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz dane genetyczne, dane biometryczne w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej, a także dane dotyczące zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby.

[30] Prezes UODO, *Realizacja...*, s. 7–8, https://uodo.gov.pl/art-docs/7373.pdf [dostęp: 24 września 2026 r.].

Przetwarzanie szczególnych kategorii danych jest co do zasady zabronione. Jego wyjątkowa dopuszczalność wymaga zarówno podstawy przetwarzania z art. 6 RODO, jak i spełnienia co najmniej jednej z przesłanek określonych w art. 9 ust. 2 RODO. Przepis ten przewiduje 10 wyjątkowych sytuacji, które uzasadniają przetwarzanie danych wrażliwych. W kontroli indywidualnej punktem wyjścia powinna być raczej informacja zbiorcza lub dokument z prawidłowo usuniętymi danymi, natomiast pełny dostęp powinien być wyjątkiem opartym na zindywidualizowanej i udokumentowanej analizie, jednoznacznie ustalonej podstawie prawnej i rzeczywistej niezbędności.

Osobną kategorię stanowią dane dotyczące wyroków skazujących i czynów zabronionych. Można je przetwarzać wyłącznie pod nadzorem władz publicznych albo wtedy, gdy zezwala na to prawo Unii Europejskiej lub prawo krajowe przewidujące odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności osób, których dane dotyczą (art. 10 RODO).

Przykład praktyczny

Radny bada, czy gmina prawidłowo przyznała świadczenia z programu osłonowego. Do oceny kryteriów i skali wydatków wystarczy zestawienie liczby decyzji, podstaw prawnych, progów dochodowych i kwot. Imiona, adresy i informacje o sytuacji rodzinnej beneficjentów nie są do tego najczęściej potrzebne. Jeżeli pojawi się konkretna rozbieżność, zakres można rozszerzyć tylko w części niezbędnej do jej wyjaśnienia, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z RODO i tajemnic prawnie chronionych, o ile mają zastosowanie.

I.3.2.5. Lepiej udostępniać dane stopniowo

Podmiot rozpoznający żądanie radnego powinien najpierw wyodrębnić część dokumentacji możliwą do udostępnienia bez potrzeby anonimizacji. W zależności od celu przetwarzania stosować można: informację zagregowaną, wyciąg z dokumentu, anonimizację, pseudonimizację, wgląd na miejscu bez kopiowania, kopię z oznaczeniem przeznaczenia albo etapowe udostępnienie materiału. Ograniczenie powinno być konkretne i proporcjonalne, a odmowa powinna wyjaśniać kategorię chronionej informacji i dlaczego inny środek nie wystarcza, na tyle szczegółowo, na ile pozwala sama tajemnica[31].

[31] Por. I. Oleksy-Piesik [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* (art. 24), red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2023.

Anonimizacja oznacza trwałe uniemożliwienie identyfikacji osoby przy użyciu środków, które można rozsądnie zastosować. Zastąpienie nazwiska inicjałami albo numerem sprawy jest zwykle jedynie pseudonimizacją, jeżeli urząd nadal może łatwo połączyć oznaczenie z osobą. Dane pseudonimizowane to wciąż dane osobowe; jedynie dane prawdziwie anonimowe nie podlegają RODO. Przy plikach elektronicznych trzeba usunąć nie tylko widoczny tekst, lecz również komentarze, historię zmian, metadane. Czarny prostokąt nałożony na skan może w praktyce nie wystarczyć.

Dobra praktyka

Warto sporządzić krótką kartę kontroli dla udokumentowania dostępu do informacji i charakteru działań, w tym: cel kontroli, kategorie dokumentów, kategorie osób i danych, podstawa prawna z RODO, forma dostępu, zakaz dalszego wykorzystania oraz termin zwrotu. Taka karta ogranicza spory i realizuje zasadę rozliczalności.



Należy też pamiętać, że osobną kwestią jest dalsze wykorzystanie informacji przez radnego, ich publikacja oraz bezpieczeństwo takich danych osobowych. Dostęp do dokumentu w celu przeprowadzenia kontroli nie oznacza, że można później dowolnie wykorzystywać lub publikować zawarte w nim dane. Każde dalsze użycie, np. przekazanie komisji, przytoczenie na sesji, zamieszczenie w interpelacji albo publikacja w mediach społecznościowych, trzeba ocenić osobno. Należy ponownie ustalić jego cel, podstawę prawną i niezbędny zakres danych.

Należy unikać korzystania w tym kontekście z prywatnej poczty elektronicznej, komunikatorów, chmur bez odpowiednich zabezpieczeń prawnych i technicznych, niezabezpieczonych pamięci USB i pozostawiania wydruków w miejscach dostępnych domownikom lub osobom postronnym.

Po osiągnięciu celu przetwarzania nośniki danych należy zwrócić, bezpiecznie usunąć albo przekazać do dokumentacji zgodnie z przepisami archiwalnymi. Utrata dokumentu, wysłanie go do błędnego adresata lub niezamierzona publikacja wymaga natychmiastowego zgłoszenia osobie zapewniającej bezpieczeństwo informacji w odpowiedniej komórce i zabezpieczenia dowodów zdarzenia. Administrator ocenia następnie ryzyko, podejmuje niezbędne działania zaradcze, dokumentuje naruszenie oraz decyduje o zawiadomieniu Prezesa UODO i osób, których dane dotyczą.

Uważaj na

Po prawidłowym uzyskaniu dokumentu radny fotografuje go prywatnym telefonem, przesyła do własnej skrzynki pocztowej albo publikuje jako załącznik do wpisu na portalu społecznościowym. Legalność samego dostępu do dokumentu nie oznacza legalności przetwarzania danych na prywatnym urządzeniu, przekazania nowemu odbiorcy ani publikacji w mediach społecznościowych. Każdą z tych sytuacji należy ocenić oddzielnie.

Przykład praktyczny

Radny pobrał na komputer kopię dokumentu potrzebnego do kontroli. Po zakończeniu sprawy powinien przekazać ją do właściwej dokumentacji albo usunąć zgodnie z przyjętymi zasadami. Nie powinien pozostawiać dodatkowych kopii na komputerze, w skrzynce pocztowej lub w chmurze. Należy także sprawdzić, czy plik nie został zapisany na innych używanych nośnikach.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Rozdział II.

KONTROLNA ROLA RADY JAKO ORGANU STANOWIĄCEGO

II.1. Funkcja kontrolna rady wobec organu wykonawczego

Artykuł 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje, że zasadniczą rolą rady gminy jest kontrola działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Przywołana regulacja określa również relację pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym. Jest to realizacja zasady zawartej w art. 3 ust. 2 e.k.s.l., w myśl której prawo do samorządu lokalnego jest realizowane przez rady, które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Potwierdzeniem przyjętej tezy jest art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w realizacji zadań własnych gmin wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Z językowej wykładni sformułowania „im podlegającymi" wynika, że organ wykonawczy pozostaje w zależności od organu stanowiącego[32]. Stan zależności odnosi się natomiast do sytuacji, w której występuje pewien stopień podporządkowania[33].

Z zestawienia art. 18a ust. 1 oraz art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika jednoznaczne podporządkowanie wójta radzie, skoro rada kontroluje działalność organu wykonawczego[34]. W ten sposób przedstawiona relacja pomiędzy organami samorządu gminnego przywodzi na myśl tzw. działania kierownicze, których kontrola stanowi nieodłączny element[35]. Wszakże do wyłącznej właściwości rady gminy należą stanowienie o kierunkach działania wójta oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności[36].

Przepisy u.s.g. określają kilka form prowadzenia kontroli rady gminy nad działalnością organu wykonawczego. W pierwszej kolejności należy wskazać na art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organ stanowiący określa kierunki działania wójta i przyjmuje sprawozdania z jego działalności. Rada gminy w ramach swojej kompetencji decyduje o zadaniach i celach, które organ wykonawczy powinien osiągnąć poprzez swoją działalność[37]. Omawiany przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych wskazujących jedynie cele i priorytety działania wójta, ale nie przesądzających, w jaki sposób i w jakich formach ma to

---

[32] Hasło: podlegać (premierowi) [w:] *Wielki Słownik Języka Polskiego*, red. P. Żmigrodzki, https://wsjp.pl/haslo/podglad/32823/podlegac/4445955/premierowi [dostęp: 23 czerwca 2026 r.].

[33] Hasło: zależność (od matki) [w:] *Wielki Słownik Języka Polskiego*, red. P. Żmigrodzki, https://wsjp.pl/haslo/podglad/27739/zaleznosc/5183983/od-matki [dostęp: 23 czerwca 2026 r.].

[34] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16, LEX nr 215022.

[35] E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 196.

[36] Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

[37] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2026 r., sygn. akt III SA/Łd 786/25, LEX nr 4020133.

działanie być przez wójta podejmowane[38]. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą bezpośrednio wkraczać w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwały nie mogą więc ingerować w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy[39]. W obecnym stanie prawnym uchwały kierunkowe są częścią raportu o stanie gminy, w ramach którego wójt zdaje sprawozdanie m.in. z wykonywania tych uchwał[40].

Kompetencja organu stanowiącego do wskazywania kierunków działania wójta zdaje się nawiązaniem do art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawodawca przewidział bowiem, że w realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. Natomiast w powiecie w realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu. Wskazane regulacje określają więź organizacyjną pomiędzy organami, którą należy rozumieć jako możliwość wpłynięcia organu stanowiącego na wykonywanie zadań poprzez wyrażanie ogólnych wytycznych[41]. Granicą uprawnienia organu stanowiącego jest jednak sfera działalności, która mocą ustaw szczególnych została zastrzeżona dla organu wykonawczego[42]. Wówczas działa on jako podmiot niezależny od rady, która nie jest władna ingerować w zakres jego zadań i kompetencji. Szczególnie dostrzegalne jest to w przypadku procedury wydawania decyzji administracyjnych, kiedy to wójt podlega jedynie kontroli instancyjnej ze strony organów wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a.[43]

Obowiązki sprawozdawcze organów wykonawczych co do zasady obejmują swoim zakresem stopień realizacji działań określonych w uchwale przez organ

---

[38] Wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15, LEX nr 2404511.

[39] Tamże.

[40] M. Chlipała, J. Żurek-Wójcik, *Stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2022, nr 7–8, s. 206–223.

[41] P. Dańczak, Art. 30 [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 471.

[42] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 13 marca 2020 r., sygn. akt PNIK-I.4131.203.2020 (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 1825).

[43] T. Moll, Art. 30 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 605–606.

stanowiący[44]. Należy jednak podkreślić, że na podstawie regulacji wchodzących w skład prawa samorządu terytorialnego można mówić o szerokim zakresie obowiązku sprawozdawczego organów wykonawczych. Może on odnosić się wyłącznie do konkretnego fragmentu aktywności wójta, zarządu powiatu lub województwa, ale może również dotyczyć wszelkiej aktywności organu wykonawczego.

Całościowa kontrola działalności wójta odbywa się w ramach instytucji absolutorium bądź wotum zaufania. Należy jednak dostrzec, że sformalizowana ocena aktywności organów wykonawczych następuje tylko raz w roku i ma związek z podsumowaniem roku poprzedniego. W związku z szerokim zakresem zadaniowo-kompetencyjnym organów wykonawczych objawiającym się w szczególności wykonywaniem uchwał organów stanowiących nie można odmówić radzie gminy prawa do bieżącej kontroli stopnia realizacji podjętych uchwał. Realizacją uprawnienia organów stanowiących mogą być przepisy zawarte w statutach jednostek samorządu terytorialnego, które nakładają na organy wykonawcze obowiązek przedkładania informacji z aktywności w okresie pomiędzy sesjami rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Problematyczne wydaje się jednak prawidłowe wyznaczenie granic omawianego obowiązku.

W ocenie organów nadzorczych organ wykonawczy, realizując obowiązek przedkładania sprawozdań ze swojej działalności, powinien wykazać, które uchwały z podjętych przez organ stanowiący na ostatniej sesji zrealizował i w jakim stopniu[45]. Oznacza to, że nakazanie w statucie rozliczenia np. z uczestnictwa w spotkaniach i uroczystościach, wyjazdów służbowych czy też zatrudniania lub zwalniania pracowników jest zbyt daleko idącą ingerencją w sferę działalności organu wykonawczego[46]. Nie jest także dopuszczalne określanie w statucie formy składania sprawozdań, ponieważ to wójt określa sposoby wykonywania swoich obowiązków[47].

Sformułowanie podstawy przygotowywania sprawozdań przez organ wykonawczy nie może również wchodzić w zakres kompetencyjny wynikający z ustaw szczególnych. Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 października 2022 roku uznał za niedopuszczalne postanowienia nakazujące organowi wykonawczemu przedstawianie radzie gminy sprawozdania o zbytych, nabytych, wydzierżawionych i wynajętych nieruchomościach oraz uzyskanych

[44] K. Wlaźlak, Art. 18 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, LEX wydanie elektroniczne.

[45] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 25 listopada 2009 r., sygn. akt NK.II.0911/406/09, (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2010 r. nr 28 poz. 617).

[46] Tamże.

[47] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt PN.4131.426.2019 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r. poz. 3989).

z tego tytułu dochodach i poniesionych wydatkach[48]. Organ nadzoru dostrzegł, że organ stanowiący nie posiada ustawowego upoważnienia do nałożenia obowiązku sprawozdawczego dotyczącego działalności określonej w ustawie o gospodarce nieruchomościami[49]. Przyjąć zatem należy, że art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. (kompetencja rady do ustalania wynagrodzenia wójta oraz stanowienia o kierunkach jego działalności) nie może być interpretowany jako podstawa generalnego rozliczenia organu wykonawczego ze wszystkich podjętych działań w okresie między sesjami. Działalność sprawozdawcza za okres międzysesyjny powinna odnosić się wyłącznie do stopnia realizacji uchwał organów stanowiących.

Organy stanowiące nie są uprawnione do regulowania dodatkowych instrumentów służących kontroli organów wykonawczych. W dorobku organów nadzorczych jednolicie przyjmuje się, że zasada podległości organów wykonawczych w trakcie realizacji zadań nie ma przełożenia na zobowiązanie do uczestnictwa w sesjach czy komisjach organu stanowiącego[50]. Brak jest bowiem podstaw prawnych do nakładania na organ wykonawczy innych obowiązków niż te, które wynikają z samorządowych ustaw ustrojowych[51]. Nałożenie na wójta obowiązku osobistego uczestnictwa w pracach rady może doprowadzić do sparaliżowania wykonywania jego obowiązków[52]. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2014 roku stwierdził, że nałożenie obowiązku nieznajdującego umocowania w ustawie jest istotnym naruszeniem prawa[53]. Organ stanowiący nie posiada więc żadnych instrumentów prawnych, które pozwoliłyby na wymuszenie uczestnictwa organu wykonawczego na sesji czy też na nakładanie sankcji z tytułu nieobecności. Zasadności zobowiązania organu wykonawczego nie uzasadnia również fakt, że w opinii organów stanowiących jest to rozwiązanie zapewniające przepływ informacji, wsparcie obsługi rady czy też kontroli działalności[54].

---

[48] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 28 października 2022 r., sygn. akt NPII.4131.1.850.2022 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 6829).

[49] Tamże.

[50] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 listopada 2018 r., sygn. akt PN.4131.435.2018 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2018 r. poz. 5058).

[51] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt NPII-4131.1.619.2018 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 7380).

[52] Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt KNI. 4131.1.361.2020.22 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2020 r. poz. 5041).

[53] Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 564/14, LEX nr 1575641.

[54] Treść odpowiedzi na skargę Wojewody Wielkopolskiego, por. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 711/13, LEX nr 1405111.

II.2. Absolutorium i wotum zaufania jako szczególne instrumenty oceny

Udzielenie absolutorium oraz wotum zaufania stanowi jeden z najistotniejszych momentów w funkcjonowaniu gminy. Dochodzi wówczas do szeroko pojętej ewaluacji działalności wójta przez organ stanowiący. Absolutorium odnosi się do oceny wykonania budżetu, podczas gdy wotum zaufania dotyczy całokształtu działalności wójta w roku poprzednim. Można więc uznać, że relacja pomiędzy wymienionymi instytucjami ma charakter komplementarny. Przyjętą tezę potwierdza art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego wotum zaufania udzielane jest podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi.

Wotum zaufania

Instytucja wotum zaufania wobec organu wykonawczego została wprowadzona w art. 18 ust. 2 pkt 4a ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy została wyposażona w kompetencje z zakresu rozpatrywania raportu o stanie gminy oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu.

Ważne

Z literalnego brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 4a ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wotum zaufania udzielane jest organowi wykonawczemu, nie zaś jego piastunowi.

Oznacza to, że w przypadku udzielania wotum zaufania w pierwszym roku nowej kadencji może się okazać, że nowo wybrana osoba będzie przynajmniej częściowo oceniona przez pryzmat działalności jej poprzednika. Wprawdzie taka jednokrotna odmowa nie będzie stanowić dla niej realnego zagrożenia, ale w przypadku ponownej odmowy w roku następnym pozwoli to na uruchomienie procedury odwoławczej[55]. Wydaje się, że w takim przypadku organy nadzoru winny unieważniać takie uchwały, w istocie rzeczy nie mogą one bowiem dotyczyć oceny działalności nowo wybranego wójta, ale jego poprzednika. Uznać należy, że ocena

[55] C. Martysz, Art. 28a [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wyd. 4, 2025, LEX wydanie elektroniczne.

dokonywana w ramach wotum zaufania powinna odnosić się do działalności konkretnej osoby, nie zaś do organu jako bytu abstrakcyjnego[56].

Rozwinięcie pojęcia raportu o stanie gminy oraz uchwały w sprawie wotum zaufania zostało zawarte w art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na przepis z ust. 2, w którym wskazano, że raport gminy obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Natomiast w art. 28aa ust. 3a przyjęto dodatkowo, że w gminach, które posiadają miejski plan adaptacji, przy sporządzaniu raportu o stanie gminy uwzględnia się wnioski i rekomendacje zawarte w sprawozdaniu z monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu.

Ustawowo treść raportu została więc określona w sposób lakoniczny. Co prawda wymieniono podstawowe elementy, które powinny znaleźć się w dokumencie, ale w żaden sposób nie uregulowano stopnia szczegółowości raportu. W praktyce oznacza to, że pragmatyczne podejście organów wykonawczych gmin może sprawiać, że raporty te będą głównie akcentować dobre strony wykonywanej działalności[57]. Organ stanowiący nie został wyposażony w jakiekolwiek mechanizmy prawne mogące zdyscyplinować czy też nakierować organ wykonawczy gminy tak, aby raport w miarę rzetelnie odzwierciedlał pełen zakres działalności tego organu, a nie tylko działalność w tych obszarach, w których osiągnął on sukcesy[58].

Sprawy nie zmienia art. 28aa ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który przyznaje radzie gminy uprawnienie do określania w drodze uchwały szczegółowych wymogów dotyczących raportów. Choć organ stanowiący może nakładać na wójta obowiązek „uwzględniania innych informacji niezbędnych do uzyskania dokładnego i rzetelnego obrazu ogólnej sytuacji gminy"[59] czy też „wskazania przyczyn braku realizacji założeń polityk, programów, strategii i uchwał kierunkowych"[60], to w praktyce brak jest możliwości nałożenia sankcji na organ wykonawczy z tytułu niedotrzymania wymogów zawartych w uchwale. Jedyną konsekwencją może być nieudzielenie wotum zaufania.

---

[56] Tamże.

[57] B. Dolnicki, *Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1, s. 23.

[58] Tamże, s. 24.

[59] Uchwała Nr X/107/25 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie gminy.

[60] Uchwała Nr 179/XVII/20 Rady Miasta Milanówka z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia szczegółowych wymogów „Raportu o stanie Gminy Milanówek".

Dobra praktyka

Raport o stanie gminy nie powinien być propagandą sukcesu, ale w sposób rzetelny powinien informować o problemach jednostki. Nie ma przeszkód, aby w trakcie debaty były podnoszone kwestie nieujęte w raporcie[61].

Uważaj na

Praktyczne znaczenie rzetelności raportu potwierdzają badania Dawida Sześciły i Bartosza Wilka dotyczące raportów o stanie gminy za 2020 r. W analizowanych 100 gminach w debatach nad raportami uczestniczyło łącznie 70 mieszkańców, natomiast w 80 gminach nie zabrał głosu żaden mieszkaniec. Autorzy zwrócili również uwagę na niewielką aktywność radnych podczas debat oraz sprawozdawczy, niejednokrotnie mało przystępny charakter raportów. Ustalenia te wskazują, że sama realizacja obowiązku sporządzenia raportu nie zapewnia jeszcze rzeczywistej dyskusji o stanie wspólnoty samorządowej.

D. Sześciło, B. Wilk, Czego (nie) dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?, Fundacja im. Stefana Batorego, 2022, s. 1, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Raporty_o_stanie_gminy.pdf [dostęp: 21 października 2026 r.].

Tematyka udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania jest przedmiotem regulacji art. 28aa ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym. Jest to zwieńczenie procesu oceny działalności organu wykonawczego, dokonywanej na podstawie raportu o stanie gminy, który wójt przedstawia radzie do dnia 31 maja[62]. Następnie rada gminy rozpatruje raport podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi[63]. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności. Nad przedstawionym raportem o stanie gminy przeprowadza się debatę[64].

W debacie nad raportem o stanie gminy głos zabierają przede wszystkim radni. Co ważne, na mocy art. 28aa ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wypowiedzi radnych nie są ograniczone czasowo. Oznacza to, że ani regulamin pracy rady,

[61] R. P. Krawczyk, Art. 28aa [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, wyd. 1, Warszawa 2023, LEGALIS wydanie elektroniczne.

[62] Art. 28aa ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

[63] Art. 28aa ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

[64] Tamże.

ani przewodniczący organu stanowiącego nie mogą narzucać na członków rady jakichkolwiek ograniczeń czasowych. Wypada jednak dostrzec, że możliwość wystąpienia radnych w trakcie debaty jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem. W konsekwencji brak wystąpienia któregokolwiek z radnych podczas debaty nad raportem burmistrza o stanie miasta nie może skutkować stwierdzeniem, że doszło do naruszenia procedury określonej w art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym, a zatem nie można również stwierdzić, aby uchwała rady gminy w przedmiocie udzielenia wotum zaufania była z tego powodu niezgodna z prawem[65].

Dobra praktyka

Dopuszczalne jest, ażeby debatę nad raportem o stanie gminy rozpoczęły wystąpienia przedstawicieli klubów radnych.

W dalszej kolejności w debacie głos zabierają mieszkańcy zgłoszeni wg procedury określonej w art. 28aa ust. 7 i 8 ustawy o samorządzie gminnym[66]. Po zakończeniu debaty organ stanowiący przystępuje do głosowania nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Uchwałę o udzieleniu wójtowi wotum zaufania rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania[67].

Kontrowersja prawna

W literaturze przedmiotu można spotkać się z dyskusją na temat kompetencji rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania[68]. Wątpliwości wynikają z art. 28aa ust. 9 ustawy o samorządzie

[65] Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 600/20, LEX nr 3064738.

[66] Zgodnie z art. 28aa ust. 7: „Mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w trybie określonym w ust. 6, składa do przewodniczącego rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami:

1) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 20 osób;

2) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 50 osób."

Zgodnie z art. 28aa ust. 8: „Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który zwołana została sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie gminy. Mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania przez przewodniczącego rady zgłoszenia. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15, chyba że rada postanowi o zwiększeniu tej liczby".

[67] Art. 28aa ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym.

[68] Zob. więcej: M. Gurdek, *Dopuszczalność podjęcia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania*, „Gubernaculum et Administratio" 2022, nr 1, s. 39–54.

gminnym, z którego wynika, że rada gminy przeprowadza głosowanie nad udzieleniem wójtowi wotum zaufania. Odczytanie przepisu wprost prowadzi bowiem do wniosku, że przedmiotem głosowania może być tylko uchwała o charakterze pozytywnym. Warto jednak podkreślić, że obecnie judykatura nie kwestionuje możliwości podjęcia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania[69].

Ocena działalności organu wykonawczego (udzielenie wotum zaufania) nie jest oparta na żadnych kryteriach normatywnych. Wynik głosowania może być więc efektem merytorycznego rozpatrzenia działalności wójta, treści raportu o stanie gminy, ale również przebiegu debaty czy też aspektów politycznych[70]. Radni w tym zakresie decydują samodzielnie i nie stanowi naruszenia prawa sytuacja, w której radni podejmą uchwałę skutkującą nieudzieleniem wójtowi wotum zaufania, nawet jeżeli w przekonaniu wójta nie ma ku temu merytorycznych podstaw[71].

Co do zasady nieudzielenie wójtowi wotum zaufania w żaden sposób nie wpływa na zakres kompetencyjny, nie pozbawia go mandatu ani też w inny sposób nie ingeruje w pełnienie tej funkcji. Dopiero w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta[72].

Ważne

Jeżeli w ważnym referendum w sprawie odwołania wójta, przeprowadzonym na wniosek rady gminy z powodu dwukrotnego nieudzielenia mu wotum zaufania, przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, kadencja rady gminy ulega skróceniu z mocy prawa[73].

[69] Wyrok NSA z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt III OSK 5253/21, LEX nr 3859256.

[70] B. Wilk, *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego,* Warszawa 2020, rozdz. 6.

[71] Postanowienie NSA z dnia 17 czerwca 2025 r., sygn. akt III OSK 1165/22, LEX nr 3892642.

[72] Art. 28aa ust. 10 ustawy o samorządzie gminnym.

[73] Art. 67 ust. 3 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472), dalej: ustawa o referendum lokalnym.

Absolutorium

W zakresie właściwości rady gminy mieści się kompetencja do rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielania lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu[74]. Pojęcie absolutorium nie zostało normatywnie zdefiniowane. W słowniku języka polskiego przyjęto, że przez pojęcie absolutorium należy rozumieć akt organu przedstawicielskiego uznający na podstawie sprawozdania prawidłowość działalności finansowej organu wykonawczego[75].

Wykładnia językowa pojęcia absolutorium znajduje odzwierciedlenie w przepisach prawa. W art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przyjęto, że nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla wójta po zapoznaniu się z:

1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
2) sprawozdaniem finansowym;
3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268 ustawy o finansach publicznych;
4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
6) stanowiskiem komisji rewizyjnej;
7) opinią regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej, o którym mowa w art. 270 ust. 3 ustawy o finansach publicznych[76].

Z przywołanej regulacji wynika jednoznacznie, że absolutorium stanowi swoistą ocenę wykonania budżetu przez organ wykonawczy. Udzielając absolutorium, nie należy brać pod uwagę innych spraw niż sprawy finansowe.

[74] Art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

[75] Hasło: absolutorium [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, red. M. Bańko, https://sjp.pwn.pl/sjp/absolutorium;2548636.html [dostęp: 13 lipca 2026 r.].

[76] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.), dalej: ustawa o finansach publicznych.

Ważne



W toku procedury absolutoryjnej nie są brane pod uwagę inne kryteria aniżeli te związane z wykonywaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku poprzednim.

Zanim rada gminy zagłosuje nad udzieleniem absolutorium, wykonanie budżetu musi zostać ocenione zgodnie z określoną procedurą.

Stosownie do art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wójt, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, przedstawia radzie gminy m.in. „sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczegółowości nie mniejszej niż w uchwale budżetowej”[77].

Następnie komisja rewizyjna organu stanowiącego rozpatruje:

1. sprawozdanie finansowe;
2. sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z informacją, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3, oraz opinią regionalnej izby obrachunkowej o tych dokumentach;
3. sprawozdanie z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268 – w przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do badania tego sprawozdania.

Komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego j.s.t.[78].

Końcowy etap procedury absolutoryjnej został uregulowany w art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla wójta. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy[79]. W tym miejscu należy

[77] Art. 267 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

[78] Art. 270 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

[79] Art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

podkreślić, że organ stanowiący jest związany treścią wniosku komisji rewizyjnej. Jeśli zatem komisja rewizyjna wystąpiła z wnioskiem o udzielenie absolutorium, organ stanowiący będzie głosował nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium. Jeśli natomiast komisja wystąpi z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium, przedmiotem głosowania na sesji absolutoryjnej będzie projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium[80].

Ważne

Projekt uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium może nie uzyskać bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady gminy. Oznacza to, że rada nie wykonała swojego statutowego obowiązku i nie podjęła żadnej uchwały ws. absolutorium. Innymi słowy wynik oceny pozostaje nierozstrzygający.



Udzielenie lub nieudzielenie organowi wykonawczemu j.s.t. absolutorium ma dalsze konsekwencje prawne. Stosownie do art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Jednakże o tym, czy referendum w sprawie odwołania wójta zostanie przeprowadzone, decydują radni. Zgodnie z art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny nieudzielenia absolutorium, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Przed podjęciem tejże uchwały organ stanowiący zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium oraz wysłuchuje wyjaśnień wójta[81].

[80] J. Czerw, *(Nie)udzielenie absolutorium należy poprzedzić dyskusją*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2008, nr 8, s. 20 i nast.

[81] Art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Ważne



Jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta, przeprowadzonym na wniosek rady gminy z powodu nieudzielenia absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy nie ulega zakończeniu z mocy prawa[82].

[82] Art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Rozdział III.

KOMISJE RADY W REALIZACJI FUNKCJI KONTROLNEJ

III.1. Pozycja ustrojowa komisji w systemie kontroli rady

Pojęcie komisji rady gminy nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że komisje rady należą do organów wewnętrznych rady gminy[83]. Ustawa o samorządzie gminnym wprowadza do porządku prawnego komisje o charakterze obligatoryjnym, a także komisje fakultatywne o charakterze stałym bądź doraźnym.

Do pierwszej grupy należy zaliczyć komisję rewizyjną oraz komisję skarg, wniosków i petycji. Konieczność ich powołania w ramach organu stanowiącego wynika odpowiednio z art. 18a i art. 18b ustawy o samorządzie gminnym. W tym miejscu należy podkreślić, że z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika nie tylko obowiązek powołania komisji, ale również określone zostały ich zadania oraz skład. Szczegółowe omówienie poszczególnych komisji nastąpi w dalszej części publikacji, natomiast już w tym miejscu należy zasygnalizować, iż są to najistotniejsze komisje w kontekście realizowania funkcji kontrolnej rady gminy.

Pozycja ustrojowa tychże komisji wynika z ustawowego zakresu zadaniowo-kompetencyjnego. W myśl art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy przy pomocy komisji rewizyjnej. Natomiast przy pomocy komisji skarg, wniosków i petycji rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych[84]. Doniosłą pozycję obligatoryjnych komisji potwierdzają art. 18a ust. 5 oraz art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl których zasady i tryb ich działania określa statut gminy. Innymi słowy o sposobie ich funkcjonowania przesądza „lokalna konstytucja".

Druga grupa komisji została natomiast uregulowana w art. 21 ustawy o samorządzie gminnym. Prawodawca przyjął, że rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy[85]. Z treści przywołanej normy wynika, że komisje mogą być powoływane do stałego wspierania organu stanowiącego w wykonywaniu zadań tudzież do jednorazowego rozwiązania określonej kwestii. Istotą powoływania komisji przez rady gmin, jako wyspecjalizowanych (branżowych) organów rady, jest dokonywanie swoistego podziału pracy i uprawnień do wypowiadania się w istotnych sprawach dla społeczności lokalnej[86].

---

[83] M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012 r., s. 132.

[84] Art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

[85] Art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

[86] Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 235/05, LEX nr 196688.

O tym, jakie komisje, w jakim celu i w jakim składzie będą powoływane, decyduje organ stanowiący. W przepisie art. 21 ustawy o samorządzie gminnym, w przeciwieństwie do art. 18a ust. 5 i art. 18b ust. 3 u.s.g., ustawodawca nie zawarł wymogu, aby zasady i tryb działania komisji stałych i doraźnych zostały określone w statucie gminy[87]. O konieczności powołania komisji merytorycznej decydować będzie organ stanowiący.

Prawodawca co do zasady nie określa, jakie konkretne zadania mogą wykonywać komisje stałe bądź doraźne. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że komisje są organami wewnętrznymi o charakterze pomocniczym, to ich zakres zadaniowy musi mieścić się w katalogu zadań organu stanowiącego. Komisje będą więc zajmować się określonym fragmentem właściwości rzeczowej organu stanowiącego.

Wyjątkiem od przyjętej tezy jest art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w którym wskazano, że komisja rewizyjna może wykonywać inne zadania w zakresie kontroli, co nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 u.s.g. Z treści przywołanej regulacji pośrednio wynika więc, że komisje rady gminy są wyposażone przede wszystkim w uprawnienia kontrolne z mocy ustawy. Potwierdzają to również regulaminy prac rady.

Przykład praktyczny

Sopocki prawodawca przyjął, że do zadań komisji stałych w zakresie spraw, do których zostały powołane, należą w szczególności kontrola prezydenta i jednostek organizacyjnych miasta pod względem zgodności ich działania z uchwałami rady[88]. Nie inaczej określono funkcję kontrolną w gminie Suchy Dąb. Tamtejsze komisje w ramach przedmiotu swego działania mogą bowiem kontrolować wykonanie uchwał Rady, w wyniku czego mogą formułować wnioski i zalecenia[89].

Niezależnie jednak od rodzaju komisji należy pamiętać, że organy wewnętrzne rady gminy nie mogą być poczytywane jako samodzielne organy kontrolne gminy. Są to podmioty wtórne wobec rady, jej podporządkowane i działające na jej

[87] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 96/21, LEX nr 3182099.

[88] § 38 ust. 1 załącznika nr 1 do Uchwały nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2023 r. poz. 1341).

[89] § 33 ust. 3 załącznika do Uchwały nr 0007.XXIII.170.2020 Rady Gminy Suchy Dąb z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Suchy Dąb (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2021 r. poz. 246).

użytek[90]. Komisje mogą wykonywać czynności kontrolne wyłącznie w zakresie określonym przez przepisy ustaw i w trybie ustalonym przez radę. Zakres ich uprawnień nie może z kolei wykraczać poza kompetencje rady gminy, nawet gdyby rada upoważniła je do działania w tym zakresie[91].

Ważne

Komisje rady gminy nie są samodzielnymi organami kontrolnymi. Podejmowane działania są ściśle powiązane z zakresem zadaniowo-kompetencyjnym organu stanowiącego.

III.2. Komisja rewizyjna i jej podstawowe zadania

Podstawą prawną funkcjonowania komisji rewizyjnej jest art. 18a ustawy o samorządzie gminnym. Z całościowej wykładni przywołanej regulacji wynika, że podstawowym zadaniem komisji rewizyjnej jest wsparcie organu stanowiącego przy prowadzeniu kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Warto podkreślić, że uprawnienie kontrolne względem gminnych jednostek organizacyjnych odnosi się zarówno do tych posiadających osobowość prawną (np. instytucji kultury, spółek komunalnych), jak również tzw. ułomnych osób prawnych (właśc. jednostek organizacyjnych, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, np. samorządowych zakładów budżetowych, szkół i placówek oświatowych, dla których j.s.t. jest organem prowadzącym)[92].

Komisja rewizyjna dodatkowo wykonuje również inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli, przy czym uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym[93].

---

[90] Fragment skargi Wojewody Pomorskiego na Uchwałę Rady Miejskiej w Łebie z dnia 25 czerwca 2024 r., nr III/27/2024, por. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 czerwca 2025 r., sygn. akt III SA/Gd 72/25, LEX nr 3884129.

[91] Tamże.

[92] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Go 779/18, LEX nr 2592695.

[93] Art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Przykład praktyczny

W § 55 pkt 1 załącznika do Uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 roku w sprawie Statutu Miasta Krakowa, komisji rewizyjnej powierzono kontrolę legalności, rzetelności, celowości i gospodarności działalności Prezydenta, podporządkowanych mu jednostek oraz jednostek pomocniczych gminy, a w szczególności w zakresie wywiązywania się z zadań ustawowych i statutowych, realizacji uchwał Rady i zarządzeń Prezydenta, działalności finansowej i gospodarczej, dokonywanych przekształceń w strukturze organizacyjno-prawnej[94].

Komisja rewizyjna nie może jednak zostać wyposażona w uprawnienia dotyczące kontroli spraw związanych z wydawaniem przez organ wykonawczy indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych[95]. W zakresie właściwości zarówno komisji, jak i rady gminy nie może się mieścić kontrola spraw z zakresu stosunku pracy[96]. Ważne jest również, że komisja rewizyjna nie ma prawa do dokonywania kontroli radnego[97]. Szczególnym środkiem mogącym mieć wpływ na wykonywanie mandatu radnego (jednak tylko w sferze udziału w pracach rady i jej komisji) jest ustalanie przez radę zasad przyznawania diet radnym przez uzależnienie wysokości diet od aktywności osoby sprawującej funkcję radnego (art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym). Poza tą sferą rada gminy nie może nakładać na radnych, wchodzących w skład tego organu, obowiązków określonego zachowania czy też postępowania[98].

Poza zadaniami stricte kontrolnymi prawodawca w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wyposażył komisję rewizyjną w kompetencję do opiniowania wykonania budżetu gminy oraz występowania z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Nie ulega zatem wątpliwości, że komisja rewizyjna bierze aktywny udział w procedurze absolutoryjnej. Rozwinięcie tejże roli znajduje się w art. 270 ustawy o finansach publicznych. Po przekazaniu przez organ wykonawczy gminy sprawozdania finansowego, co powinno nastąpić w terminie do 31 maja roku następującego po roku budżetowym, komisja rewizyjna przystępuje do jego szczegółowej analizy. W ramach

[94] Uchwała Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074 t.j.)

[95] G. Ninard, Zakres uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2017, nr 2, s. 18.

[96] Tamże.

[97] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 60/14, LEX nr 1553159.

[98] Tamże.

swoich kompetencji komisja rozpatruje również sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z towarzyszącą informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego oraz opinią regionalnej izby obrachunkowej w zakresie przywołanych dokumentów. Jeżeli dana gmina jest zobowiązana do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, komisja rozpatruje również ten dokument.

Na podstawie przeprowadzonej analizy komisja rewizyjna formułuje wobec organu wykonawczego j.s.t. wniosek w sprawie absolutorium, który przedstawia zarówno organowi stanowiącemu, jak i regionalnej izbie obrachunkowej, w nieprzekraczalnym terminie do 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

Uważaj na

Komisja rewizyjna, jako organ pomocniczy rady gminy, nie posiada uprawnienia do samodzielnego wyznaczania sobie zadań kontrolnych. Może wykonywać jedynie kontrole zlecone jej przez radę gminy[99]. Szczególne znaczenie w pracy komisji odgrywa jej plan pracy, który jest przedkładany i zatwierdzany przez radę gminy.

III.3. Komisja skarg, wniosków i petycji jako element systemu kontrolnego rady

III.3.1. Komisja skarg, wniosków i petycji i jej podstawowe zadania

Komisja skarg, wniosków i petycji jest powoływana w celu wspierania rady gminy w działaniach z zakresu rozpatrywania skarg na działania organu wykonawczego i gminnych jednostek organizacyjnych, a także rozpatrywania wniosków i petycji składanych przez obywateli[100]. Organ stanowiący nie ma uprawnienia do rozszerzenia zakresu zadaniowo-kompetencyjnego komisji. Należy więc przyjąć, że prace komisji będą odnosić się wyłącznie do spraw inicjowanych przez skargę, wniosek lub petycję, których adresatem jest rada gminy.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dział VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego[101]. Ustawodawca sformułował

[99] J. Czerw, Art. 18a [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022 r., s. 453.

[100] Art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

[101] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

w nim procedurę rozpatrywania skarg i wniosków. W art. 227 k.p.a. przyjęto, że 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 załatwianie spraw.

Stosownie do art. 229 pkt 3 k.p.a. organ stanowiący, a tym samym komisja skarg, wniosków i petycji, będą rozpatrywać skargi wyłącznie na wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem skarg dotyczących działania w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji skarbowej. W ramach tejże kompetencji komisja będzie zajmować się m.in. skargami na działalność dyrektora szkoły[102] czy też dyrektora ośrodka pomocy społecznej[103].

Problematyka wniosków została natomiast uregulowana w art. 241 k.p.a. i następnych. Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Zgodnie z art. 242 § 1 k.p.a. wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Oznacza to, że komisja będzie zajmować się wnioskami, które dotyczą zadań organu stanowiącego.

Komisja zajmuje się również rozpatrywaniem petycji. Instytucja petycji została uregulowana w ustawie z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach[104]. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji[105]. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku wniosków, petycja rozpatrywana jest przez organ właściwy. Oznacza to, że komisja będzie zajmować się wyłącznie petycjami z zakresu właściwości rady gminy.

Już w tym miejscu należy podkreślić, że rola komisji skarg, wniosków i petycji jest nieco mniejsza aniżeli komisji rewizyjnej. Komisja skarg, wniosków i petycji nie może bowiem narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Nie jest również uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane do rady skargi, wnioski i petycje. Komisja ta może natomiast w tym zakresie przygotować stosowną opinię[106].

---

[102] Wyrok NSA z dnia 8 października 2025 r., sygn. akt III OSK 929/25, LEX nr 3933248.

[103] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2025 r., sygn. akt III SA/Gl 441/25, LEX nr 3890484.

[104] Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

[105] Art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach.

[106] Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2909/19, LEX nr 2974110.

III.3.2. Wprowadzenie

Instytucja komisji skarg, wniosków i petycji wprowadzona została do polskiego porządku prawnego w 2018 roku i funkcjonuje ona na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, tj. w gminie, powiecie i województwie[107]. W niniejszym opracowaniu posłużyłem się przykładem gminnej komisji, uregulowanej w art. 18b Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym[108], pomijając przy tym komisję powiatową i wojewódzką. Trzeba pamiętać, że te dwa ostatnie gremia działają na analogicznych zasadach jak komisja gminna.

Powstaje pytanie, co było przed 2018 rokiem? Otóż taka komisja mogła działać na podstawie przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przewidującego kompetencję rady gminy do powoływania ze swojego grona stałych i doraźnych komisji do określonych zadań. Jeżeli jednak rada gminy nie powołała wtedy takiej komisji, to skargi, wnioski czy petycje mogły być rozpatrywane przy udziale komisji rewizyjnej[109].

Należy zaznaczyć, że organem kontrolnym w gminie jest rada gminy[110]. Co istotne, konstytucyjne prawo do składania skarg, wniosków i petycji ma służyć kontrolowaniu władzy[111]. Tak więc komisja skarg, wniosków i petycji (podobnie jak komisja rewizyjna) ma na celu realizowanie funkcji kontrolnej rady gminy[112]. Tym samym konkretne wystąpienie (np. skarga) może podlegać rozpatrywaniu przy dodatkowym zaangażowaniu komisji rewizyjnej[113].

---

[107] Art. 1 pkt 5, art. 2 pkt 6, art. 3 pkt 10 i art. 15 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 z późn. zm.).

[108] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.; dalej: u.s.g.).

[109] J. Czerw, *Komentarz do art. 18b* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LEX 2022, nb. 2; uchwała Nr XVI/117/15 Rady Gminy Santok z dnia 29 grudnia 2015 roku, http://www.santok.pl/santok/uchwaly/2015/1172015.pdf [dostęp: 28 kwietnia 2026 r.].

[110] Art. 15 ust. 1 u.s.g.

[111] E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 178.

[112] M. Augustyniak, 3. *Postulat zniesienia kontroli społecznej wykonywanej przez radnych w ramach rozpatrywania skarg* [w:] *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 7–8, s. 44–53; A. Jurczyk, *Komentarz do art. 18b* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. Suwaj, wyd. 1, Warszawa 2023, Legalis; M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, Warszawa 2020, s. 171.

[113] A. Jurczyk, Komentarz do art. 18b…, Legalis, nb. 2; M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja*…, s. 171.

III.3.3. Wadliwość regulacji

Przechodząc do unormowania dotyczącego omawianej komisji, należy w pierwszej kolejności powołać art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, a także wnioski oraz petycje składane przez obywateli. W tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Konstrukcja tego przepisu budzi jednak wątpliwości. Przepis odnosi się do skarg, wniosków i petycji składanych przez obywateli. Tymczasem trzeba pamiętać, że konstytucyjne prawo do wnoszenia tych środków prawnych dotyczy każdego, a więc np. obcokrajowca czy bezpaństwowca (art. 63 Konstytucji RP)[114]. Jest to zatem prawo o charakterze powszechnym, przysługuje każdemu podmiotowi prawa, niezależnie od jego statusu prawnego i formy prawnej. Z prawa tego mogą korzystać też organizacje społeczeństwa obywatelskiego (np. stowarzyszenia) oraz podmioty gospodarcze (np. spółki prawa handlowego).

Drugim istotnym mankamentem omawianego przepisu jest określenie właściwości rady gminy w zakresie rozpatrywania skarg w inny sposób, niż reguluje to art. 229 pkt 3 k.p.a.[115]. Zgodnie z tym ostatnim unormowaniem, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jest rada gminy. Tak więc ustawa o samorządzie gminnym określa właściwość w szerszym zakresie, odnosząc się do gminnych jednostek organizacyjnych, a nie ich kierowników.

Powstaje zatem pytanie, czy rada gminy ma rozpatrywać skargi na działalność gminnych jednostek organizacyjnych, np. samorządowego zakładu budżetowego, (zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym), czy kierowników jednostek, np. kierownika samorządowego zakładu budżetowego (zgodnie z przepisami k.p.a.). W tym względzie występuje kontrowersja prawna. Część autorów uważa, że regulacja art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – dotycząca

[114] J. Dolny, *Konstytucyjne prawo do składania skarg i wniosków i jego realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, Warszawa 2025, s. 62.

[115] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

właściwości rady gminy – jest niewłaściwa bądź zbędna[116]. Można też spotkać pogląd, że wskazany przepis zmienił właściwość rady gminy, gdyż art. 229 k.p.a. zawiera klauzulę „jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów"[117]. Z tym poglądem nie mogę się zgodzić. Powołany przepis ustawy o samorządzie gminnym dotyczy funkcjonowania komisji skarg, wniosków i petycji, która nie ma samodzielnych uprawnień. Zatem – w mojej ocenie – przepis ten nie może modyfikować właściwości organów ustalonych innymi przepisami. Poza tym należy wziąć pod uwagę aspekt praktyczny. Jeśliby rada gminy załatwiała wszystkie skargi dotyczące działalności gminnych jednostek organizacyjnych (nie tylko ich kierowników), to – ze względu na skalę możliwych wystąpień – funkcjonowanie organu kontrolnego gminy i tym samym komisji skarg, wniosków i petycji mogłoby ulec paraliżowi[118].

Kontrowersja prawna

Czy rada gminy ma rozpatrywać skargi na działalność gminnych jednostek organizacyjnych, czy kierowników jednostek?

§

W mojej ocenie decydujące znaczenie mają przepisy k.p.a. – rada gminy jest zasadniczo organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Jeżeli więc do rady gminy wpłynęłaby skarga dotycząca takiej jednostki, a odnosząca się do pracownika jednostki, a nie do jej kierownika, to – moim zdaniem – rada gminy powinna ją na podstawie art. 231 k.p.a. przekazać do kierownika jednostki jako przełożonego tego pracownika (ewentualnie rada mogłaby wskazać właściwy organ).

---

[116] A. Korzeniowska-Polak, *2. Regulacje prawne dotyczące rozpatrywania skarg, wniosków i petycji przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego i ich ocena* [w:] Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda„Samorząd Terytorialny" 2021, nr 1–2, s. 139–150; R. Cybulska, *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. R. Cybulska, Warszawa 2020, s. 189; C. Martysz, Art. 18b [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, LEX 2021, nb. 5.

[117] A. Jurczyk, K*omentarz do art. 18b…*, Legalis, nb. 4.

[118] J. Dolny, *Gminna komisja skarg, wniosków i petycji a sejmowa komisja śledcza – podobieństwa i różnice,* „Samorząd Terytorialny" 2024, nr 11, s. 56.

III.3.4. Status komisji

Komisja skarg, wniosków i petycji nie jest organem gminy, w rozumieniu art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a jedynie ciałem pomocniczym dla rady gminy, tak jak pozostałe komisje powoływane przez radę[119]. Jako wewnętrzny organ rady gminy, rzeczona komisja nie jest podmiotem uprawnionym do rozpatrzenia skargi, wniosku czy petycji i wystosowania zawiadomienia o sposobie załatwienia wystąpienia[120].

Uważaj na

Komisja skarg, wniosków i petycji nie jest organem gminy oraz nie jest uprawniona do rozpatrzenia tych wystąpień i wystosowania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, wniosku czy petycji.

Omawiana komisja ma charakter obligatoryjny, czyli powołanie tego gremium – podobnie jak komisji rewizyjnej – jest obowiązkowe[121]. Przepis art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym posługuje się bowiem sformułowaniem „powołuje", a nie „może powołać". Przedmiotowa komisja ma charakter stały, a więc musi być powołana na stałe[122], nawet jeśli przez okres całej kadencji rady nie wpłynęła żadna skarga, wniosek czy petycja. Należy przyjąć, że ustawodawca nakazał powołanie tej komisji w celu usprawnienia rozpatrywania skarg, wniosków i petycji przez radę gminy[123]. Jednakże pojawił się też pogląd, że komisja ta ma stanowić przeciwwagę dla mocnej pozycji organu wykonawczego w jednostkach samorządu terytorialnego[124].

Wskazana komisja jako jedyna w radzie gminy ma problem z przedłożeniem do zatwierdzenia swojego planu pracy, gdyż nie da się przewidzieć, czy i kiedy

[119] A. Jurczyk, *Komentarz do art. 18b*…, Legalis, nb. 4; J. Piecha, *Komentarz do art. 18b* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Warszawa 2018, Legalis, nb. 2; M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja*…, s. 169; A. Kujaszewska, *Komisje rady* [w:] *Vademecum radnego. jednostki samorządu terytorialnego*, R. Gawłowski i in., wyd. 3, Warszawa 2024, Legalis, nb. 5.

[120] M. Augustyniak, *3. Postulat*…; Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. I OSK 2909/19.

[121] J. Piecha, *Komentarz do art. 18b*…, Legalis, nb. 3.

[122] A. Jurczyk, *Komentarz do art. 18b*…, Legalis, nb. 1.

[123] A. Wierzbica, *1. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji* [w:] *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1, s. 52–61.

[124] M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja*…, s. 170.

wpłyną do rady jakieś skargi, wnioski czy petycje. W niektórych statutach gmin można jednak znaleźć przepisy regulujące składanie przez komisję rocznego planu pracy[125]. Ze względu na wymóg art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym uważam, że zasadne jest tworzenie takiego planu. Co oczywiste, plan ten musi przedstawiać informacje o dużym stopniu ogólności. W takim dokumencie można zawrzeć opis standardowych czynności wykonywanych przez komisję, przewidywaną, szacunkową liczbę wystąpień, opartą o dane z poprzednich lat. Do planów można też wpisywać sporządzanie sprawozdań rocznych oraz planowanie szkoleń wewnętrznych lub zewnętrznych.

Dobra praktyka

Zasadne jest tworzenie planu pracy komisji skarg, wniosków i petycji. W tym planie można wskazać standardowe czynności wykonywane przez komisję oraz szacunkową liczbę skarg, wniosków i petycji.

III.3.5. Skład komisji

W omawianej komisji powinna być zachowana równowaga polityczna. W myśl art. 18b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w skład tej komisji mają wchodzić radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy. Tak więc obowiązuje ta sama zasada co w komisji rewizyjnej.

Uważaj na

Zachowanie równowagi politycznej w komisji jest wymogiem ustawowym. W skład tego gremium mają zasadniczo wchodzić przedstawiciele wszystkich klubów.

[125] A. Jurczyk, *Komentarz do art. 18b…*, Legalis, nb. 5.

Dobra praktyka

Warto, aby przewodniczącym tej komisji był radny opozycyjny wobec większości w radzie. Nie istnieje taki wymóg formalny, ale taka praktyka występuje i posiada istotne walory. Komisja ma charakter kontrolny, więc zasadne jest, aby „mniejszość" miała zagwarantowaną istotną rolę w tym procesie. Poza tym wskazana praktyka podkreślałaby wspólnototwórczy charakter rady gminy, mający na celu współpracę na rzecz dobra wspólnego.

Co istotne, wytypowanie kandydata do składu komisji skarg, wniosków i petycji nie jest obowiązkiem klubu, lecz uprawnieniem, z którego klub może, lecz nie musi skorzystać[126]. Z drugiej strony, powołanie komisji z pominięciem przedstawiciela klubu, zwłaszcza w sytuacji gdy klub ze swego prawa nie rezygnuje, jest wykluczone[127].

Przykład praktyczny

Klub X zgłosił kandydaturę radnego Y, który nie został wybrany do komisji. Klub ten nie wystawił już innej kandydatury do komisji. Należy uznać, że zrezygnował z prawa do reprezentacji w komisji (wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 czerwca 2019 roku, II SA/Ke 256/19).

Jeśli w późniejszym czasie nastąpią zmiany mające wpływ na reprezentację klubów w radzie gminy, np. powstanie nowy klub lub dotychczas istniejący zostanie rozwiązany, to rada zobowiązana jest podjąć stosowną uchwałę ustalającą skład omawianej komisji[128].

Ustawa nie określa minimalnego ani też maksymalnego progu dotyczącego liczby radnych, którzy mają wchodzić w skład przedmiotowej komisji[129]. Próg ten może być jednak zapisany w statucie, np. „W skład Komisji Skarg, Wniosków

---

126 A. Wierzbica, *2. Skład komisji skarg, wniosków i petycji* [w:] dz. cyt.; J. Dolny, *Gminna…*, s. 51; Wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Ke 256/19.

127 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Sz 232/19.

128 S. Gajewski, *Komisja skarg, wniosków i petycji* [w:] *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, Legalis, nb. 5.

129 A. Wierzbica, 2. *Skład…*, dz. cyt.

i Petycji wchodzi nie więcej niż 6 radnych, w tym przedstawiciele wszystkich klubów radnych"[130].

III.3.6. Działalność komisji

Przedmiotowa komisja podejmuje czynności w ramach postępowania zainicjowanego skargą, wnioskiem czy petycją – oczywiście w sytuacji gdy organem właściwym do rozpatrzenia tych wystąpień jest rada gminy. Dlatego też komisja ta nie może prowadzić działań w przypadku, gdy organem właściwym do załatwienia tych wystąpień jest wójt, burmistrz czy prezydent miasta. Wyjątkiem mogłyby być czynności przygotowawcze, zmierzające do przekazania wystąpienia właściwemu organowi albo wskazania skarżącemu takiego organu[131].

Uważaj na

Komisja skarg, wniosków i petycji nie podejmuje działań, gdy organem właściwym do załatwienia wystąpień jest wójt, burmistrz czy prezydent miasta, za wyjątkiem czynności przygotowawczych.

Zadaniem omawianej komisji jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i zaproponowanie radzie gminy sposobu załatwienia wystąpienia[132]. Natomiast rozpatrzenie skargi, wniosku czy petycji i wystosowanie zawiadomienia o sposobie załatwienia tego środka należy do kompetencji rady gminy[133]. Czynności wyjaśniające, tj. zbieranie dowodów, informacji lub wyjaśnień, mają charakter pozaprocesowy i są czynnościami wewnętrznymi[134]. Zatem komisja skarg, wniosków i petycji nie posiada uprawnień do przesłuchiwania świadków pod rygorem odpowiedzialności karnej. Odbieranie wyjaśnień – w odróżnieniu od zeznań świadków – odbywa się w ramach uproszczonego, odformalizowanego postępowania.

---

[130] S. Gajewski, *Komisja…*, Legalis, nb. 8.

[131] J. Dolny, *Gminna…*, s. 52.

[132] R. Cybulska, *Skargi…*, s. 189.

[133] A. Wierzbica, 1. *Zasady…*, dz. cyt.

[134] P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2024, nb. 2, art. 237.

Przedmiotowa komisja – jako organ kolegialny – podejmuje decyzje (wydaje opinie, zajmuje stanowisko wobec skargi, wniosku czy petycji) w formie uchwał[135]. Co ważne, komisja oraz rada gminy, wykonując wskazane czynności, powinny przestrzegać terminów załatwienia skarg, wniosków i petycji.

Ustawodawca przewidział jawną działalność organów gminy. W myśl art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności 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. W związku z tym obywatele mają prawo uczestniczyć w posiedzeniu komisji skarg, wniosków i petycji.

III.3.7. Regulacje statutowe

W art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym występuje odesłanie do statutu. Zgodnie z tym przepisem zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji ma określać statut gminy. Zasady działania oznaczają organizację pracy, czyli podstawowe unormowania dotyczące m.in. zwoływania, prowadzenia i przebiegu posiedzeń. Natomiast tryb działania obejmuje postępowanie dotyczące realizacji powierzonych jej zadań, czyli wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie projektu rozstrzygnięcia dla rady[136]. Należy zaznaczyć, że statut gminy to akt prawa miejscowego, który ma określać organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Gminne akty prawa miejscowego stanowione są co do zasady przez radę gminy w formie uchwały na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 40, art. 41 ww. ustawy). Zatem akty te muszą być zgodne z ustawami.

III.3.8. Procedura rozpatrywania skarg, wniosków i petycji przez radę

III.3.8.1. Czym różnią się od siebie: skarga, wniosek i petycja?

Zarówno Konstytucja RP (art. 63), jak i ustawy nie definiują pojęcia skargi, wniosku czy petycji. Jednakże w ustawach wyspecyfikowano, co może być przedmiotem tych wystąpień[137].

---

135 A. Jurczyk, *Komentarz do art. 18b*…, Legalis, nb. 7.

136 S. Gajewski, *Komisja*…, Legalis, nb. 6.

137 J. Dolny, *Realizacja konstytucyjnego prawa do składania skarg i wniosków w przepisach rozporządzeń*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2024, nr 7–8, s. 113–114.

W przypadku skarg może to być m.in. zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.). Wyliczenie to dowodzi, że skarga zawiera w sobie element niezadowolenia[138]. Co istotne, ustawodawca używa sformułowania „w szczególności", co oznacza tyle co „na przykład", „między innymi". Tak więc katalog wymieniony w tym artykule nie ma charakteru zamkniętego. Tym samym przedmiotem skargi mogą być działania niewymienione wprost w art. 227 k.p.a.

Przykład praktyczny

Do rady gminy wpłynęło pismo, w którym mieszkaniec wskazał na niewłaściwe zachowanie wójta wobec obywatela w trakcie zebrania. Takie zdarzenie nie jest wymienione wprost w art. 227 k.p.a., ale może mieścić się w zakresie „nienależytego wykonywania zadań". Nawet jeżeli wskazana sytuacja nie wchodziłaby w ten zakres, to niewątpliwie z treści pisma wynikało niezadowolenie wnoszącego korespondencję. Wobec tego wniesione wystąpienie należy potraktować jako skargę.

W odniesieniu do wniosku należy stwierdzić, że przedmiotem tego wystąpienia mogą być sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 k.p.a.). Również w tym wypadku posłużono się sformułowaniem „w szczególności", czyli – podobnie jak w skargach – występuje tu otwarty katalog. Podsumowując, wniosek zmierza do wprowadzenia nowych rozwiązań w konkretnej dziedzinie lub do polepszenia funkcjonowania podmiotów, do których został skierowany[139]. Tym samym wniosek zasadniczo nie zawiera negatywnego pierwiastka, czyli elementu niezadowolenia.

Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań

[138] J. Dolny, *Skarga dotycząca postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego w organie wykonawczym i stanowiącym samorządu terytorialnego*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL, Opinia nr 13/2024, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2024/opinie_i_komentarze_skarga.pdf [dostęp: 29 kwietnia 2026 r.].

[139] B. Banaszak, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 63* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 119.

i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach[140]). Podobnie – jak w przypadku skarg i wniosków – ustawodawca posłużył się w tej regulacji otwartym katalogiem.

Największy problem występuje w odróżnieniu wniosku od petycji, ponieważ oba wystąpienia dotyczą żądania określonego działania lub niedziałania organu władzy publicznej[141]. W przypadku petycji ustawodawca posłużył się frazami „życie zbiorowe" oraz „wartości wymagające szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego". Zatem to pierwsze sformułowanie jest trudniejsze do odróżnienia od „potrzeb ludności", które mogą stanowić przedmiot wniosku[142]. Próbując rozgraniczyć zakresy wniosku i petycji, przyjmuje się, że petycja zawiera bardziej stanowczy wydźwięk, a wniosek stanowi raczej sugestię niż żądanie[143]. Można się jednak spotkać z nieco innym poglądem – żądanie petycji jest mniej skonkretyzowane i zarazem bardziej ogólne, natomiast wniosek zawiera żądanie konkretne, ograniczające możliwe sposoby reakcji jego adresata[144]. Opowiadam się za wcześniejszym stanowiskiem, gdyż art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach posługuje się pojęciem „żądania" i wskazuje na konkretne działania, m.in. na zmianę przepisów prawa czy podjęcie rozstrzygnięcia. Prawidłowe rozróżnienie tych środków prawnych jest niezwykle istotne. Procedura rozpatrywania wniosku wygląda inaczej niż procedura w sprawie petycji (m.in. występują inne terminy załatwiania tych wystąpień). Tak więc błędna kwalifikacja spowoduje niewłaściwy sposób procedowania w danej sprawie.

Kontrowersja prawna

Trudno jest odróżnić wniosek od petycji, gdyż oba wystąpienia dotyczą żądania określonego działania lub niedziałania organu. Skłaniam się do poglądu, że petycja zawiera bardziej stanowczy wydźwięk, a wniosek stanowi bardziej sugestię.

§

[140] Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

[141] W. M. Hrynicki, *Zbieżność zakresów przedmiotowych wniosków i petycji jako pozaprocesowych środków dyscyplinujących organy władzy publicznej*, „Administracja Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2017, nr 2 (47), s. 48; J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 117.

[142] E. Wójcicka, *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach – uwagi krytyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, Tom 79, zeszyt 1, s. 163–164.

[143] M. Kostetska i A. Kuchciak, *Prawo petycji a prawo występowania ze skargami i wnioskami,* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 305.

[144] M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa 2016, art. 63.

Skargi, wnioski i petycje mogą być wnoszone w interesie publicznym, własnym lub innej osoby, za jej zgodą. Ten pierwszy interes dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla określonej zbiorowości[145]. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 12 czerwca 2014 roku, sygn. I OSK 2721/13, interes publiczny to pojęcie szerokie i nieostre, jednakże nie ulega wątpliwości, że obejmuje ono interes ogółu (określonej wspólnoty), a nie jedynie interesy indywidualne[146].

Interes własny to indywidualny interes danego podmiotu. Pojęcie interesu własnego nie jest tożsame z pojęciem interesu prawnego. Zdaniem J. Langa określenie interesu własnego obejmuje zarówno interes prawny, jak i faktyczny[147]. J. Wegner stwierdziła zaś, że wystąpienie nie może być oparte o interes prawny, tylko o interes faktyczny[148]. Należy zaznaczyć, że wniesienie skargi przez podmiot legitymujący się interesem prawnym powoduje rozpatrzenie wystąpienia w ramach postępowania jurysdykcyjnego, ze względu na przepisy art. 233–235 k.p.a.[149]

Przykład praktyczny

Do rady gminy wpłynęła skarga dotycząca obcesowego zachowania wójta wobec klienta. Taka skarga oparta jest o indywidualny interes wnoszącego skargę, bo opisane zachowanie i wniesione wystąpienie dotyczy jego osoby. Jeżeli jednak do rady gminy wniesiono by skargę związaną z realizowanymi inwestycjami, np. drogowymi, to wtedy ten środek prawny odnosiłby się do interesu ogółu.

Jeśli chodzi o interes innej osoby, to należy rozumieć go jako interes własny, którego nie można przypisać podmiotowi składającemu wystąpienie[150]. Wniesienie

[145] A. Gronkiewicz, *Postępowanie w sprawie skarg i wniosków* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne, Tom IV*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 1170.

[146] Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. I OSK 2721/13.

[147] J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 105.

[148] J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, 2019, LEX, art. 221 k.p.a.

[149] J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 97.

[150] S. Gajewski, *Podmioty uprawnione do wnoszenia skarg i wniosków; adresaci skarg i wniosków* [w:] *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2015, s. 12.

skargi, wniosku czy petycji w interesie innej osoby jest dopuszczalne, ale za jej zgodą. Nie można bowiem nikogo uszczęśliwiać „na siłę". Przepisy k.p.a. nie regulują trybu uzyskania tej zgody i w tym zakresie występuje kontrowersja w literaturze. P. M. Przybysz stwierdził, że „Fakt udzielenia zgody może być udokumentowany w dowolny sposób. Organ, który otrzymał skargę lub wniosek złożony w interesie innej osoby, ale bez potwierdzenia zgody tej osoby, jest zobowiązany do wezwania składającego pismo do przedstawienia dowodu wyrażenia zgody przez zainteresowaną osobę"[151]. Natomiast W. M. Hrynicki uznał, że „Jeśli […] organ rozpatrujący skargę (wniosek) nie dysponuje zgodą na jej złożenie przez skarżącego (wnioskodawcę) w interesie innej osoby, powinien rozpatrzyć skargę (wniosek) tak jakby skarżący (wnioskodawca) składał ją w imieniu własnym albo w interesie publicznym – zależnie od konkretnego przypadku"[152]. Odnośnie do pierwszego poglądu należy zauważyć, że przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków[153], zwanego dalej rozporządzeniem z dnia 8 stycznia 2002 roku, dotyczący wezwania skarżącego lub wnioskodawcy, nie przewiduje takiego przypadku.

Kontrowersja prawna

Jak postępować ze skargą lub wnioskiem wniesionymi w interesie osoby trzeciej, jeśli nie przedstawiono tej zgody? Można wyróżnić dwa poglądy:

- należy wezwać do przedstawienia dowodu wyrażenia zgody przez zainteresowaną osobę;
- rozpatrzyć wystąpienie, tak jakby skarżący (wnioskodawca) składał je w imieniu własnym albo w interesie publicznym.

§

W odniesieniu do petycji nie ma takiej kontrowersji, gdyż zagadnienie to jest uregulowane w ustawie o petycjach. Podmiot wyraża zgodę na złożenie w jego interesie petycji w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a zgoda jest dołączana do petycji (art. 5 ust. 2 ustawy o petycjach).

---

[151] P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, LEX 2017, art. 221.

[152] W. M. Hrynicki, *Normatywne i praktyczne aspekty załatwiania skarg i wniosków niespełniających wymogów formalnych – zagadnienia wybrane*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2017, nr 4, s. 18–38, LEX.

[153] Rozporządzenie 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).

Jeżeli petycja nie spełnia tego wymogu, podmiot właściwy do jej rozpatrzenia wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona (art. 7 ust. 2 powyższej ustawy).

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że skarga, wniosek czy petycja powinny być oparte na którymś z wymienionych interesów, ale niekoniecznie musi to być indywidualny interes. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z 29 października 2008 roku, sygn. IV SAB/Gl 18/08: „Osoba składająca skargę w trybie art. 221 k.p.a. nie musi uzasadniać swojego interesu. Może bowiem występować również w interesie publicznym"[154].

III.3.8.2. Kiedy sprawa należy do właściwości rady gminy, a kiedy do innego organu?

Rada gminy jest zasadniczo organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 229 pkt 3 k.p.a.). W przypadku tych ostatnich spraw organem właściwym będzie wojewoda lub organ wyższego stopnia (art. 229 pkt 2 k.p.a.).

W przypadku gdy skarga odnosi się do działalności pracownika urzędu gminy (miasta) bądź gminnej (miejskiej) jednostki organizacyjnej, pojawiają się wątpliwości, czy art. 229 pkt 3 k.p.a. ma zastosowanie. W myśl wyroku WSA w Gliwicach z dnia 5 sierpnia 2008 roku, sygn. IV SA/Gl 77/08, skarga na pracownika urzędu miasta (naczelnika wydziału) jest w rzeczywistości skargą na osobę kierującą danym urzędem, czyli Prezydenta Miasta[155]. Z tym poglądem można się zgodzić tylko częściowo. Jeśli działalność pracownika urzędu gminy (miasta) nie miała istotnego znaczenia z punktu widzenia funkcjonowania organu jako całości, to taka skarga powinna być rozpatrywana przez kierownika urzędu, czyli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta[156]. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu jest wójt. W myśl zaś art. 11a ust. 3 tej ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta. Podobna sytuacja będzie dotyczyć pracowników gminnych (miejskich) jednostek organizacyjnych. Jeżeli skarga odnosi się do zachowania pracownika jednostki i nie ma kluczowego wpływu na funkcjonowanie całej instytucji, to powinna być rozpatrywana przez kierownika jednostki

[154] Wyrok WSA w Gliwicach z 29 października 2008 r., sygn. IV SAB/Gl 18/08.

[155] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 sierpnia 2008 r., sygn. IV SA/Gl 77/08.

[156] J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 161–162.

jako przełożonego tego pracownika. Pomijam przy tym kontrowersje związane z interpretacją art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – o czym była mowa w części III.3.3. Wadliwość regulacji.

Uważaj na

Skarga dotycząca pracownika urzędu gminy (miasta), jeśli nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia działalności organu wykonawczego gminy, powinna być załatwiana przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), a nie przez radę gminy.

Odrębnego omówienia wymaga problem dopuszczalności wniesienia do rady gminy skargi na działalność sołectw, osiedli i dzielnic (jednostek pomocniczych gminy) i ich organów. Należy mieć na uwadze, że jednostki pomocnicze gminy nie są gminnymi jednostkami organizacyjnymi. Zatem – w oparciu o art. 229 pkt 3 k.p.a. – rada gminy nie jest organem właściwym do rozpatrzenia skarg na działalność jednostek pomocniczych (sołectw, dzielnic, osiedli itp.). Wolą ustawodawcy – kwestia ta winna zostać uregulowana w statucie jednostki pomocniczej w myśl art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tą regulacją „statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej”[157].

W związku z tym organ właściwy do rozpatrzenia skargi na działalność organu jednostki pomocniczej winien być określony w statucie tej jednostki. Statut ten może wskazywać radę gminy jako organ właściwy do rozpatrzenia skargi np. na działalność sołtysa. Jeżeli akt ten nie zawiera uregulowania w tej kwestii, to wystąpi zjawisko luki prawnej[158]. Pojawił się pogląd, że w takiej sytuacji zachodzi domniemanie kompetencji rady gminy z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym[159], które dotyczy wszystkich spraw pozostających w zakresie działania gminy. Mam wątpliwości co do zasadności tej opinii. Postępowanie skargowe ma specyficzny charakter – nie służy załatwieniu konkretnej sprawy administracyjnej. W takim postępowaniu nie wydaje się rozstrzygnięcia w stosunku do skarżącego, tylko informuje się go o podjętych czynnościach wewnętrznych[160].

[157] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 25 stycznia 2019 r., P-1.4131.121.2019.AA; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 8 marca 2023 r., NK-I.4131.21.2023.DDud.

158 J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 164.

159 K. Flisek, *Rozpatrywanie skargi na działalność sołtysa*, Legalis 2025.

[160] Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, LEX 2014.

Co więcej, normy kompetencyjnej nie można domniemywać i musi być ona wyraźnie określona[161].

Dobra praktyka



W statucie jednostki pomocniczej należy określić organ właściwy do rozpatrzenia skargi na działalność organów sołectw, dzielnic, osiedli itp., np. sołtysa. Takim organem właściwym może być rada gminy.

Kontrowersja prawna

Jeżeli statut jednostki pomocniczej nie zawiera regulacji o rozpatrywaniu skarg na działalność organu tej jednostki, to można wyodrębnić dwa poglądy, jak taka skarga powinna zostać załatwiona:



- występuje luka w prawie i nie ma właściwego organu – jeśli taka skarga wpłynęłaby do rady gminy, to organ ten powinien poinformować skarżącego – na podstawie art. 231 § 1 k.p.a. – o braku organu właściwego (dokonać zwrotu skargi),
- rada gminy na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym powinna załatwić taką skargę.

Skłaniam się do pierwszego poglądu.

Problem pojawia się również w przypadku skargi na radnego. Należy uznać, że ustawodawca nie przewidział możliwości złożenia takiej skargi, ponieważ nie określił organu właściwego w tym przypadku[162]. Warto zaznaczyć, że radni wykonują mandat wolny i nie są związani instrukcjami wyborców (art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W związku z powyższym konsekwentnie przyjmuje się, że skarga na radnego jest niedopuszczalna i z tego względu nie podlega merytorycznemu rozpoznaniu. Jeśli taka skarga by wpłynęła, to w mojej ocenie organ powinien poinformować skarżącego – na podstawie art. 231 § 1 k.p.a. – o braku organu właściwego, czyli dokonać zwrotu skargi.

---

[161] Uchwała NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. FPS 2/04.

[162] J. Dorosz-Kruczyński, *Czy można złożyć skargę na radnego?*, Opinie FRDL 2025, https://frdl.org.pl/opiniefrdl/czy-mozna-zlozyc-skarge-na-radnego [dostęp: 2 maja 2026 r.]; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. WNP-I.4131.74.2021.MPZ

Inna jest sytuacja, kiedy skarga dotyczy działalności całej rady. W takim wypadku występuje organ właściwy do rozpatrzenia skargi w postaci wojewody, a w przypadku spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (RIO) – art. 229 pkt 1 k.p.a. Jeśli taka skarga wpłynęłaby do rady, to organ ten winien ją przekazać co do zasady do wojewody, ewentualnie wskazać skarżącemu organ właściwy (art. 231 § 1 k.p.a.). Pewne kontrowersje pojawiają się wtedy, gdy skarga dotyczy działalności przewodniczącego rady. Taką skargę należałoby potraktować jako skargę na całą radę, chyba że przedmiot skargi odnosi się do czynności przewodniczącego jako poszczególnego radnego. W tym ostatnim przypadku nie byłoby organu właściwego do rozpatrzenia skargi[163].

Uważam, że najlepszym rozwiązaniem w sytuacjach wątpliwych byłoby przekazanie skargi przez radę wojewodzie, ewentualnie RIO (jeżeli przedmiotem skargi są sprawy finansowe) lub wskazanie skarżącemu wojewody bądź RIO jako organu właściwego, zamiast samodzielnego stwierdzenia, że brak jest organu właściwego do rozpatrzenia sprawy. Jeśli wojewoda (RIO) uzna, że nie jest właściwym organem do rozpatrzenia wystąpienia i nie ma innego kompetentnego organu w tym przedmiocie, to na swoją odpowiedzialność poinformuje o tym skarżącego. W przypadkach kontrowersyjnych, gdyby rada rozstrzygnęła tę kwestię samodzielnie, to może pojawić się wobec tego organu zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do składania skarg.

Uważaj na

- W przypadku skargi na radnego nie ma właściwego organu – jeśli taka skarga wpłynęłaby do rady gminy, to organ ten powinien poinformować skarżącego – na podstawie art. 231 § 1 k.p.a. – o braku organu właściwego (dokonać zwrotu skargi).
- W przypadku skargi na przewodniczącego rady należy ją zakwalifikować co do zasady jako skargę na całą radę – organ ten powinien przekazać skargę do wojewody (w sprawach finansowych do RIO), ewentualnie wskazać skarżącemu organ właściwy (art. 231 § 1 k.p.a.).
- Jeśli skarga dotyczy czynności przewodniczącego rady jako poszczególnego radnego, to nie byłoby właściwego organu do załatwienia skargi.

[163] A. Misiejko, *Organ właściwy do rozpatrzenia skargi na radnego*, Prawo dla samorządu, 1 marca 2023 r., https://prawodlasamorzadu.pl/2023-03-01-organ-wlasciwy-do-rozpatrzenia-skargi-naradnego/#_ftnref2 [dostęp: 2 maja 2026 r.].

Jeśli chodzi o powiat i województwo, to ustawodawca przewidział analogiczne rozwiązania. Organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych jest rada powiatu (art. 229 pkt 4 k.p.a.). Natomiast w odniesieniu do zarządu i marszałka województwa będzie to sejmik województwa (art. 229 pkt 5 k.p.a.). Kompetencje te nie odnoszą się do spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Należy zaznaczyć, że w art. 229 k.p.a. występuje klauzula „jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg". Wobec tego przepis szczególny może w odmienny sposób unormować właściwość organów w tym przedmiocie.

W odniesieniu do wniosków należy przywołać treść art. 242 § 1 k.p.a., gdzie wskazano, że wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Zatem przedmiot działalności danego organu wyznacza jednocześnie właściwość rzeczową do załatwiania wniosków[164]. Naprawa drogi gminnej, jeśli nie wiąże się z wydatkiem na inwestycje, należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a nie rady gminy[165]. Do zadań zarządcy drogi zaliczono bowiem m.in. utrzymanie części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich[166]. Zarządcą dróg gminnych jest zasadniczo organ wykonawczy gminy[167].

Petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ (art. 9 ust. 2 ustawy o petycjach). Przepis ten może sugerować, że organ ten będzie zawsze właściwy, jeśli tylko wystąpienie wpłynie do tego podmiotu. Tak na szczęście nie jest. O właściwości organu do rozpatrzenia petycji przesądza charakter spraw przedstawionych w petycji i to, czy należą one do zakresu jego zadań i kompetencji[168]. Mamy więc do czynienia z podobnym rozwiązaniem, jak w przypadku wniosków. Jeżeli petycja wpłynie do organu niewłaściwego, to art. 6 ustawy o petycjach reguluje sposób postępowania w takiej sytuacji.

---

[164] J. P. Tarno, *Postępowanie w sprawach skarg i wniosków* [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 278.

[165] P. Kozłowski, *Naprawa drogi leży w kompetencji wójta*, Legalis 2020.

[166] Art. 20 pkt 4 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889).

[167] Tamże, art. 19 ust. 2 pkt 4.

[168] A. Nodżak, *O właściwości organu do rozpatrzenia petycji przesądza charakter spraw*, Legalis 2022.

III.3.8.3. Kwalifikacja pisma według treści, a nie nazwy

Wpływające do organu pismo powinno być oceniane w pierwszej kolejności według treści, a nie nazwy. Mianowicie o tym, czy wystąpienie jest skargą czy wnioskiem, nie decyduje forma, ale treść wystąpienia (art. 222 k.p.a.). Analogiczną regulację przewidziano w art. 3 ustawy o petycjach, gdzie wskazano, że o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. Wobec tego może się zdarzyć, że do rady gminy wpłynie pismo zatytułowane „wniosek", a tak naprawdę będzie to skarga, ponieważ w treści wystąpienia będą wskazane nieprawidłowości dotyczące organu, np. wójta lub pracowników organu.

Uważaj na

Pismo zatytułowane „wniosek" lub „petycja" może być skargą, jeśli z jego treści wynika niezadowolenie wnoszącego.

Może się zdarzyć też tak, że w jednym piśmie znajdą się elementy i skargi, i wniosku bądź petycji. Należy wtedy ustalić, czy te elementy są wobec siebie niezależne. Jeśli tak, to postępowania te powinny toczyć się odrębnie. Jeżeli jednak środki te wzajemnie się przenikają i są ze sobą powiązane, to należy skupić się na proporcjach. W przypadku gdy dominuje niezadowolenie, to pismo powinno być potraktowane jako skarga[169].

Uważaj na

W jednym piśmie może być zawarta jednocześnie skarga i wniosek bądź skarga i petycja.

Nazwa pisma też ma znaczenie. Jeżeli na podstawie treści wystąpienia nie będzie można jednoznacznie dokonać kwalifikacji, to należy posiłkować się tytułem pisma. Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 5 lipca 2017 roku, II SAB/Po 76/17 „O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Ustawodawca nakazuje badać całokształt oświadczeń

[169] A. Korzeniowska-Polak, *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji* [w:] *Skargi, wnioski, petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 44.

złożonych przez stronę oraz ich cel, a nie poprzestawać wyłącznie na analizie adresata lub wskazanej podstawie prawnej żądania"[170]. Do tych oświadczeń należy zaliczyć – według mojej oceny – także nazwę pisma. Skoro składający pismo zdecydował się użyć takiej, a nie innej nazwy, to powinno być to również uwzględnione przez organ.

Jeżeli – mimo powyższych analiz – nadal nie można określić, z jakim środkiem prawnym mamy do czynienia, to należy wezwać wnoszącego pismo do sprecyzowania żądania[171]. Czynność ta powinna być dokonana na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku. Powstaje pytanie, kto powinien dokonać tej czynności: rada gminy, przewodniczący rady czy może komisja skarg, wniosków i petycji. Z formalnego punktu widzenia wezwanie powinna wystosować rada jako organ właściwy do załatwienia skargi. Niemniej jednak wykonanie tej czynności przez radę znacznie wydłużyłoby postępowanie skargowe (wnioskowe).

Skargi, wnioski i petycje mają być wnoszone w określonej formie. W myśl § 5 powyższego rozporządzenia skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Urządzenia w postaci telegrafu czy dalekopisu nie odgrywają aktualnie żadnej roli i mają znaczenie historyczne. Obecnie najczęstszą formą wnoszenia skarg i wniosków jest pismo i poczta elektroniczna. Ze względu na brak dodatkowych wymogów należy przyjąć, że wystąpienia te wnoszone za pomocą poczty elektronicznej nie wymagają podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego, podpisu osobistego czy innego rodzaju uwierzytelnienia[172]. Wystarczy zatem zwykła wiadomość mailowa.

Powstaje kolejne pytanie, czy skarga lub wniosek wnoszone pisemnie winny zawierać podpis skarżącego (wnioskodawcy). W tym zakresie brakuje jednoznacznych uregulowań, które wymagałyby złożenia podpisu pod treścią pisma. Wobec tego występują różne poglądy w tej kwestii. P. Kledzik twierdzi, że skarga i wniosek jak każde oświadczenie woli powinny być podpisane własnoręcznie przez autora[173]. Z tym poglądem się nie zgadzam. Z uwagi na odformalizowany i uproszczony charakter postępowania w sprawie skarg i wniosków, brak podpisu nie powinien stanowić przeszkody do załatwienia takiego wystąpienia. Co więcej, w § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku ustawodawca przewidział wezwanie skarżącego czy wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień lub uzupełnień,

[170] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. II SAB/Po 76/17.

[171] J. Wegner, Kodeks…, art. 241 k.p.a.; Podobnie: R. Cybulska, Skargi…

[172] G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2011.

[173] P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 68.

ale tylko w sytuacji, jeśli z treści skargi czy wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu[174]. Zatem przepis ten nie stanowi o sytuacji, gdy skarga czy wniosek zostały niepodpisane. Brak podpisu pod skargą lub wnioskiem nie powinien być utożsamiany z anonimowością pisma; odrębne znaczenie ma możliwość ustalenia tożsamości wnoszącego i jego adresu.

Uważaj na

Rozróżnić należy obowiązek identyfikacji wnoszącego od zagadnienia podpisu pod pismem. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Odmienny wymóg dotyczy zgłoszenia ustnego do protokołu, który zgodnie z § 6 ust. 1 podpisują wnoszący i przyjmujący. Przepisy te nie przesądzają wprost wszystkich kwestii związanych z podpisem pod pismem w formie pisemnej, nie uprawniają jednak do utożsamienia braku podpisu z anonimowością. – przyp. red. JDK.

Kontrowersja prawna

Czy skargi lub wnioski złożone w formie pisemnej powinny być opatrzone podpisem skarżących (wnioskodawców)?

Moim zdaniem nie ma takiego obowiązku.

Nie dotyczy to skarg i wniosków anonimowych.

W razie zgłoszenia skargi lub wniosku ustnie, przyjmujący zgłoszenie sporządza protokół, który podpisują wnoszący skargę lub wniosek i przyjmujący zgłoszenie. W protokole zamieszcza się datę przyjęcia skargi lub wniosku, imię, nazwisko (nazwę) i adres zgłaszającego oraz zwięzły opis treści sprawy (§ 6 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku). Wydaje się, że w imieniu rady gminy czynności spisania protokołu winien dokonać przewodniczący rady, ewentualnie inny radny wyznaczony do tego przez radę.

W przypadku petycji sytuacja wygląda zgoła inaczej. Petycję można składać tylko w dwóch formach – pisemnej i elektronicznej (art. 4 ust. 1 ustawy o petycjach). Petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot

[174] J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 151–152.

wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję (art. 4 ust. 4 ww. ustawy). Natomiast petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz powinna zawierać adres poczty elektronicznej podmiotu wnoszącego petycję (art. 4 ust. 5 powyższej ustawy). Użycie słowa „może" oznacza, że posłużenie się kwalifikowanym podpisem elektronicznym nie jest wymagane. Występuje więc podobna sytuacja, jak w przypadku skarg i wniosków.

Art. 7 ustawy o petycjach nie przewiduje wprost wezwania do uzupełnienia petycji wyłącznie z powodu braku podpisu, chociaż art. 4 ust. 4 przewiduje podpisanie petycji składanej w formie pisemnej. Ocena skutków braku podpisu stanowi zatem odrębne zagadnienie od anonimizmu petycji i wymaga uwzględnienia przesłanek pozostawienia jej bez rozpatrzenia[175].

Uważaj na

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach rozróżnia obowiązek oznaczenia podmiotu wnoszącego i podania danych adresowych (art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2), podpisanie petycji pisemnej (art. 4 ust. 4) oraz fakultatywny kwalifikowany podpis elektroniczny petycji wnoszonej drogą elektroniczną (art. 4 ust. 5). Braki w zakresie art. 4 ust. 2 pkt 1 lub 2 skutkują pozostawieniem petycji bez rozpatrzenia na podstawie art. 7 ust. 1. Z kolei art. 7 ust. 2 nie wskazuje wprost braku podpisu, o którym mowa w art. 4 ust. 4, jako przesłanki wezwania do uzupełnienia. Spór o skutki braku podpisu nie uzasadnia więc przyjęcia dopuszczalności petycji anonimowych. – przyp. red. JDK.

Można oczywiście spotkać pogląd przeciwny[176], ale w mojej ocenie nie znajduje on odzwierciedlenia w regulacji prawnej.

III.3.8.4. Terminy i podstawowe obowiązki proceduralne

Skarga powinna być załatwiona niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 k.p.a.). „Niezwłocznie" to znaczy tyle co „bez zbędnej zwłoki", czyli najszybciej, jak to możliwe. Termin ten należy liczyć od momentu wpływu

[175] A. Gajda, *Obowiązek opatrzenia petycji podpisem*, Legalis 2025.

[176] K. Wygoda, *Forma petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 435.

skargi do organu właściwego do jej załatwienia[177]. W sytuacji przekazania skargi organowi właściwemu (art. 231 k.p.a.), do biegu tego terminu nie wlicza się okresu rozpatrywania skargi przez organ, który uznał się za niewłaściwy[178]. Pogląd ten należy uznać za uzasadniony, gdyż niezasadne byłoby, aby organ właściwy dysponował mniejszą ilością czasu na rozpatrzenie skargi ze względu na pozostawanie skargi w organie niewłaściwym[179].

W razie niezałatwienia skargi we wskazanym terminie, ustawodawca odsyła do stosowania przepisów art. 36–38 k.p.a., a więc przepisów o terminach w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, czyli postępowaniu, w którym zasadniczo wydaje się decyzje administracyjne (art. 237 § 4 k.p.a.). Wobec tego w przypadku niezakończenia postępowania skargowego w terminie miesięcznym, organ powinien powiadomić o niezałatwieniu skargi w terminie, wskazać nowy termin, podać przyczyny zwłoki oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.). Obowiązek takiego zawiadomienia ciąży na organie także w wypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 k.p.a.).

Pojawia się pytanie, kto powinien wystosować zawiadomienie o niezałatwieniu skargi w terminie. Podobnie jak w przypadku wezwania do sprecyzowania żądania również tę czynność formalnie winna podjąć rada gminy jako organ właściwy do załatwienia skargi. Niemniej jednak termin najbliższej sesji może przypaść po upływie terminu miesięcznego od wpływu skargi. Zwoływanie zaś w takim przypadku sesji nadzwyczajnej (art. 20 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) wydaje się być wątpliwe, gdyż ma ona dotyczyć kwestii wyjątkowych z punktu widzenia funkcjonowania gminy. Dlatego też należy rozważyć wystosowywanie takiego zawiadomienia, czy wezwania do sprecyzowania żądania, przez przewodniczącego rady gminy albo komisję skarg, wniosków i petycji, choć nie znajduje to uzasadnienia w przepisach prawnych.

Skarżącemu – w oparciu o art. 37 k.p.a. – przysługuje prawo do wniesienia ponaglenia w sytuacji niezałatwienia skargi w terminie ustawowym bądź w terminie wyznaczonym zawiadomieniem (bezczynność) oraz, jeżeli postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne (przewlekłość postępowania).

Ponaglenie wnosi się zasadniczo do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie. Należy zatem rozważyć, który organ jest

---

177 J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 16, Warszawa 2016, s. 1099; J. Wegner, *Kodeks*…, art. 237 k.p.a.

178 P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019, art. 237.

179 J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 195.

właściwy do załatwienia ponaglenia w przypadku rozpatrywania skargi przez radę gminy. Można się spotkać z poglądami, zgodnie z którymi organem tym jest samorządowe kolegium odwoławcze lub wojewoda oraz że nie ma organu wyższego stopnia, gdyż postępowanie skargowe jest jednoinstancyjnym postępowaniem uproszczonym. Według ostatniego poglądu ponaglenie wnosi się do rady gminy jako organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a.). W mojej ocenie, organem właściwym do rozpatrzenia ponaglenia na radę gminy jest wojewoda. Skoro wojewoda jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady gminy, to również winien być właściwy do rozpatrzenia ponaglenia w przypadku skargi procedowanej przez organ stanowiący gminy[180].

Kontrowersja prawna

Który organ jest właściwy do rozpatrzenia ponaglenia w sytuacji załatwiania skargi przez radę gminy? Można wyróżnić trzy poglądy:

- samorządowe kolegium odwoławcze,
- wojewoda,
- nie ma organu wyższego stopnia i ponaglenie wnosi się do rady gminy.

Uważam, że właściwy jest wojewoda, gdyż jest organem nadzoru nad działalnością j.s.t. Nadzór ten wykonywany jest na podstawie kryterium legalności. Tymczasem kwestia dotrzymywania terminów ustawowych mieści się w ramach oceny zgodności z prawem.

Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania (art. 237 § 2 k.p.a.). W takiej sytuacji ustawodawca przewidział szczególne rozwiązanie. Naruszenie tego terminu nie zobowiązuje organu do wystosowania zawiadomienia o niezałatwieniu skargi w terminie oraz nie daje skarżącemu możliwości wniesienia ponaglenia, ponieważ w tym przypadku nie ma odesłania do art. 36–38 k.p.a.

Wniosek – podobnie jak skargę – należy załatwić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 k.p.a.). W art. 247 k.p.a. wskazano, że odpowiednio stosuje się przepis art. 237 § 2 k.p.a.,

[180] J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 224–225.

przewidujący krótszy termin odpowiedzi na skargę dla pewnej kategorii podmiotów. Zatem wniosek złożony przez np. posła powinien być rozpatrzony w terminie 14 dni, a gdy jego załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień, to należy w tym terminie powiadomić wnioskodawcę o stanie rozpatrzenia wniosku.

Uważaj na

Skarga lub wniosek złożone przez posłów na Sejm, senatorów i radnych powinny być zasadniczo rozpatrzone w krótszym terminie (14 dni).



W razie niemożności załatwienia wniosku w terminie miesięcznym, organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku (art. 245 k.p.a.). Ustawodawca wprowadził więc obowiązek informowania o stanie rozpatrzenia wystąpienia i przewidywanym terminie jego załatwienia. W przypadku niezałatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 k.p.a. albo wskazanym w zawiadomieniu z art. 245 k.p.a., wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia skargi (art. 246 § 2 k.p.a.). Nie przewidziano więc tutaj ponaglenia. Prawo do złożenia skargi przysługuje także wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku (art. 246 § 1 k.p.a.).

W odniesieniu do petycji ustawodawca przewidział dłuższe terminy. Petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia (art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach). Jeżeli petycję skierowano do organu niewłaściwego albo wzywano do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji, termin na rozpatrzenie petycji liczy się odpowiednio od dnia otrzymania petycji przez właściwy podmiot albo od dnia uzupełnienia lub wyjaśnienia (art. 10 ust. 2 ustawy o petycjach). W przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od podmiotu rozpatrującego petycję uniemożliwiających rozpatrzenie petycji w terminie, termin ten ulega przedłużeniu, nie dłużej jednak niż do 3 miesięcy, licząc od upływu terminu, o którym mowa w ust. 1 (art. 10 ust. 3 ustawy o petycjach). Z tego ostatniego przepisu nie wynika obowiązek powiadomienia wnoszącego petycję o przedłużeniu terminu załatwienia tego wystąpienia. Jednakże na zasadzie art. 15 ustawy o petycjach należałoby zastosować art. 245 k.p.a., ze względu na podobieństwo petycji do wniosku[181].

[181] S. Gajewski, *Ustawa o petycjach. Komentarz* [w:] *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Warszawa 2015, Legalis, nb. 1, art. 15.

Jeżeli przedmiot skargi lub wniosku budzi wątpliwości, należy zastosować § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku, o czym była już mowa przy okazji kwalifikacji pisma. Organ powinien zatem odwołać się do tej regulacji nie tylko wtedy, gdy nie wie, jak potraktować pismo (skarga, wniosek czy petycja), ale również w sytuacji gdy nie są znane inne oczekiwania skarżącego (wnioskodawcy). W takim przypadku organ obowiązany jest wezwać skarżącego (wnioskodawcę) do jego wyjaśnienia lub uzupełnienia w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia skargi lub wniosku bez rozpoznania. Stosowanie takiego wezwania często jest związane z nieumiejętnym formułowaniem myśli, co może wynikać z braku wykształcenia wnoszących skargę (wniosek)[182]. Co ważne, organ, przygotowując wezwanie, winien posłużyć się przystępnym językiem, zrozumiałym dla składającego wystąpienie, aby treść nie budziła wątpliwości u skarżącego (wnioskodawcy)[183].

Jeśli braki zostaną uzupełnione w terminie, to – moim zdaniem – datą wszczęcia postępowania winna być data wpływu pierwotnej skargi (wniosku). Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku posługuje się bowiem sformułowaniami „wyjaśnienia" lub „uzupełnienia", które należy traktować jako czynności następcze (wyjaśniające, uzupełniające) do wniesionego pisma[184].

Powołany przepis nie określa formy pozostawienia skargi (wniosku) bez rozpoznania. W literaturze występuje pogląd, że wystarczy sporządzenie adnotacji służbowej o pozostawieniu skargi czy wniosku bez rozpoznania[185]. Niemniej jednak można spotkać odmienne stanowisko, że pozostawienie skargi (wniosku) bez rozpoznania ma postać czynności materialno-technicznej – zawiadomienia, które należy doręczyć skarżącemu (wnioskodawcy)[186]. Ze względu na uproszczony i odformalizowany charakter postępowania w sprawach skarg i wniosków, uważam, że doręczanie zawiadomienia nie jest konieczne[187].

---

[182] P. Kledzik, *Postępowanie*…, s. 67.

[183] Tamże.

[184] J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 191.

[185] A. Jakubowski, *Rozpatrywanie skarg i wniosków* [w:] *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2015, s. 130; Podobnie: K. Łuczak, *Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym* [w:] *Skargi, wnioski, petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 236–237.

[186] J. P. Tarno, *Postępowanie w sprawach skarg i wniosków* [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 283; A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104–269*, wyd. 3, LEX 2010, art. 238.

[187] J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 205.

Kontrowersja prawna

Czy w przypadku pozostawienia skargi (wniosku) bez rozpoznania należy powiadomić składającego wystąpienie?

W mojej ocenie – nie ma takiej potrzeby.

Jeżeli petycja nie spełnia któregokolwiek z poniższych wymogów:

- złożenie w formie pisemnej lub elektronicznej (art. 4 ust. 1),
- oznaczenie adresata petycji (art. 4 ust. 2 pkt 3),
- wskazanie przedmiotu petycji (art. 4 ust. 2 pkt 4),
- dane podmiotu trzeciego (art. 5 ust. 1),
- zgoda podmiotu trzeciego (art. 5 ust. 2),

to w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji podmiot właściwy do jej rozpatrzenia wzywa podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści wystąpienia w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona (art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach). W tym przypadku nie ma wyraźnego obowiązku informowania wnoszącego ten środek o pozostawieniu go bez rozpoznania. Zatem – w mojej ocenie – obowiązywałaby analogiczna zasada jak w przypadku skarg i wniosków.

Rada gminy – będąc organem właściwym do rozpatrzenia skargi, wniosku czy petycji – jako ciało kolegialne podejmuje decyzje przez głosowanie. Wobec tego, po nieuzupełnieniu braków wystąpienia, powinna być podjęta uchwała o pozostawieniu skargi, wniosku czy petycji bez rozpoznania (rozpatrzenia). Taka uchwała spełniałaby jednocześnie rolę adnotacji służbowej, o której była mowa powyżej.

Uważaj na

Rada gminy powinna podjąć uchwałę o pozostawieniu skargi, wniosku czy petycji bez rozpoznania (rozpatrzenia).

III.3.8.5. Przekazanie sprawy według właściwości

W pierwszej kolejności po wpłynięciu pisma rada gminy winna ocenić, czy jest właściwa do jego rozpatrzenia. Oceny tej należy dokonać z udziałem komisji skarg, wniosków i petycji, gdyż jest to wyspecjalizowane gremium w tego typu sprawach.

Jeżeli okaże się, że właściwy do załatwienia skargi jest inny organ niż rada gminy, to w art. 231 § 1 k.p.a. przewidziano dwa alternatywne rozwiązania. Według pierwszego z nich organ obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego. Drugim sposobem jest poinformowanie skarżącego o właściwym organie. Należy zauważyć, że pierwszy sposób jest korzystniejszy dla skarżącego, gdyż nie musi on wnosić kolejnej skargi do organu właściwego. Drugi natomiast wydaje się korzystniejszy dla organu, gdyż jest szansa, że skarżący nie wniesie kolejnej skargi do organu właściwego i sprawa nie będzie procedowana. Skarżący, aby uruchomić postępowanie skargowe, będzie musiał złożyć kolejną skargę. Dlatego uważam, że zasadą powinno być przekazywanie skargi zgodnie z właściwością, a nie informowanie o właściwym organie[188].

Dobra praktyka



Jeżeli skarga wpłynie do organu niewłaściwego, to bardziej uzasadnione jest przekazywanie skargi zgodnie z właściwością, a nie informowanie skarżącego o organie właściwym.

W przypadku wniosków ustawodawca nie stworzył takiego dylematu. W myśl art. 243 k.p.a., jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu 7 dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę (art. 243 k.p.a.).

W § 10 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku przewidziano szczególny przypadek. Jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi, i równocześnie zawiadamia o tym wnoszącego skargę. W takiej sytuacji wyłączono możliwość wskazywania skarżącemu organu właściwego, jak to jest w art. 231 k.p.a.

Przykład praktyczny



Do rady gminy wpłynęła skarga dotycząca działalności zarówno wójta, jak i rady gminy. Ten ostatni organ powinien rozpatrzyć sprawę odnoszącą się do wójta, a w pozostałym zakresie należy przekazać sprawę do wojewody.

[188] J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 174–175.

Skargę lub wniosek – adresowane do właściwego organu i przesłane w odpisie do innego organu – rozpatruje i załatwia, w ramach swojej właściwości, organ, do którego były adresowane (§ 2 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku). Tak więc wystąpienia przekazane do wiadomości innych organów nie podlegają rozpatrzeniu.

W przypadku rady gminy, jak i innych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, pojawia się wątpliwość, kto konkretnie powinien przekazać skargę (wniosek) do organu właściwego. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 roku (nr PN.4131.234.2019) stwierdzono, że organem, który może przekazać skargę według właściwości, jest rada, a nie jej przewodniczący[189]. Rozstrzygnięcie to odzwierciedla regulację prawną (art. 229 pkt 3 k.p.a.). Niemniej jednak nie uwzględnia specyfiki działania organów stanowiących samorządu terytorialnego, w szczególności sesyjnego trybu pracy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Poza tym, na wniosek wójta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy, przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku (art. 20 ust. 3 wskazanej ustawy). Skarga czy wniosek powinny być załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 k.p.a., art. 244 § 1 k.p.a.). Co najważniejsze – przekazanie skargi czy wniosku zgodnie z właściwością winno nastąpić w ciągu 7 dni (art. 231 k.p.a., art. 243 k.p.a.). Zwoływanie sesji nadzwyczajnej tylko po to, aby załatwić kwestię organizacyjną, wydaje się niezasadne. Wobec tego w doktrynie pojawiły się postulaty, aby podejmowanie wstępnych lub organizacyjnych czynności (m.in. występowanie z wezwaniem do sprecyzowania żądania skargi czy wyznaczenie późniejszego terminu rozpatrywania skargi) należało do przewodniczącego rady lub komisji skarg, wniosków i petycji[190].

Uważam, że skoro ustawodawca przewidział obligatoryjne tworzenie wyspecjalizowanego organu pomocniczego w zakresie skarg, wniosków i petycji, to ten podmiot mógłby wykonywać m.in. zadania związane z przekazaniem wystąpienia zgodnie z właściwością lub zawiadomieniem o niezałatwieniu go w terminie[191].

Powstaje jednak pytanie, jak postępować na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów. Mając na uwadze zasadę szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.) i jednoznaczny 7-dniowy termin na przekazanie skargi (wniosku) do organu

[189] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., nr PN.4131.234.2019; Podobnie: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., PN.4131.230.2019.

[190] M. Sakowska-Baryła, *Rozpatrywanie skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Skargi, wnioski, petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017, s. 287; A. Wierzbica, Podsumowanie [w:] *Pozycja*…

[191] J. Dolny, *Gminna*…, s. 56–57.

właściwego, uważam za dopuszczalne dokonanie tej czynności przez przewodniczącego rady lub komisję skarg, wniosków i petycji, ale tylko w sytuacji, kiedy niewłaściwość rady nie budzi żadnych wątpliwości[192]. W tym wypadku występuje bowiem kolizja dwóch dóbr – dochowania terminu przekazania skargi i dokonania czynności przez kompetentny organ. W mojej ocenie kolizja ta mogłaby być rozstrzygnięta na rzecz pierwszego dobra w postaci sprawności postępowania administracyjnego.

Jeśli chodzi o petycje, to zagadnienie to zostało uregulowane w art. 6 ustawy o petycjach. Adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Ustawodawca nie przewidział więc możliwości informowania o organie właściwym, a graniczny termin na przekazanie petycji został określony na 30 dni, a nie 7 – jak w przypadku skargi i wniosku. Nie oznacza to oczywiście, że należy zwlekać z przekazaniem wystąpienia. Organ powinien mieć na uwadze określenie „niezwłocznie", czyli „najszybciej jak to możliwe". Jeżeli petycja dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne podmioty, adresat petycji rozpatruje ją w zakresie należącym do jego właściwości oraz przekazuje ją niezwłocznie, nie później jednak niż w powyższym terminie, do pozostałych właściwych podmiotów, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Uważaj na

Przy przekazywaniu petycji do organu właściwego należy działać niezwłocznie. Termin 30 dni to termin maksymalny (graniczny).

Należy zaznaczyć, że uchwała o przekazaniu petycji zgodnie z właściwością nie podlega kognicji sądu administracyjnego. Jednakże, zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Zatem uchwała w sprawie petycji może stać się przedmiotem stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru. W takim przypadku konieczne jest zagwarantowanie gminie drogi sądowej w celu weryfikacji zgodności z prawem stanowiska organu nadzoru[193].

[192] Do podobnych wniosków doszedł K. Flisek w *Forma przekazania skargi, która wpłynęła do rady powiatu do organu właściwego*, Legalis 2026.

[193] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lipca 2023 r., sygn. III SA/Gl 437/23.

III.3.8.6. Zakres postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez komisję

W pierwszej kolejności należy objaśnić status postępowania skargowego i wnioskowego. Postępowanie to ma charakter odformalizowany, jednoinstancyjny oraz niepodlegający kontroli sądowej[194]. W tej procedurze nie ma stron postępowania[195] i nie wydaje się rozstrzygnięcia w stosunku do skarżącego czy wnioskodawcy, tylko informuje się go o podjętych czynnościach wewnętrznych[196]. Zasady te dotyczyłyby także postępowania w sprawie petycji[197]. Pomimo że procedura skargowo-wnioskowa nie przewiduje wniesienia odwołania ani drogi sądowej od zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, to skarżący może wnieść kolejną skargę. Także wnioskodawca może wnieść skargę, jeśli jest niezadowolony ze sposobu załatwienia wniosku (art. 246 § 1 k.p.a.). Co ważne, nie ma ograniczeń odnośnie do ilości wniesionych skarg do różnych organów, ani terminów na ich złożenie[198].

Przykład praktyczny

Do rady gminy wpłynęła skarga dotycząca działalności wójta. Rada, po rozpatrzeniu wystąpienia, uznała skargę za niezasadną. Skarżący wniósł jednak kolejną skargę – tym razem na działalność rady gminy – do wojewody, podnosząc zarzuty względem organu stanowiącego gminy.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku petycji. Sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi (art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach). Zatem wynik postępowania w sprawie petycji nie może zostać skutecznie oceniany w postępowaniu skargowym. Od zawiadomienia o sposobie załatwienia petycji nie przysługują żadne środki zaskarżenia do organów nadzoru ani do sądu[199].

Od postępowania skargowo-wnioskowego należy odróżnić postępowanie administracyjne jurysdykcyjne, które dotyczy indywidualnej sprawy i w którym

[194] M.in. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 825/18; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2018 r., sygn. II SA/Kr 545/18; Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 28 marca 2018 r., sygn. III SAB/Po 8/18.

[195] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. IV SA/Wa 140/07.

[196] Z. Kmieciak, *Zarys…*

[197] J. Dolny, *Skargi, wnioski i petycje jako forma partycypacji w samorządzie terytorialnym*, „Rocznik Administracji Publicznej" 2025, nr 2, s. 256.

[198] M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX 2021, art. 221.

[199] W.M. Hrynicki, *Charakter prawny postępowania petycyjnego*, [w:] *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*, Warszawa 2022, LEX; J. Dolny, Skargi…, s. 256–257.

zasadniczo wydaje się decyzję administracyjną. Decyzja ta – w myśl zasady dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) – zaskarżana jest odwołaniem do organu II instancji albo wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, chyba że przepis stanowi inaczej. Następnie decyzja wydana na skutek tego środka zaskarżenia może być przedmiotem badania przez sąd administracyjny.

Z art. 237 § 2 k.p.a. wynika, że załatwienie skargi może powodować konieczność zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień. Przepis ten stosuje się także do postępowania wnioskowego (art. 247 k.p.a.). Zatem w postępowaniu w sprawach skarg i wniosków przewidziano przeprowadzanie postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ustalenie stanu faktycznego w sprawie. Zagadnienie to znalazło rozwinięcie w § 9 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku. W myśl tego przepisu, jeżeli rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia skargi lub wniosku zbiera niezbędne materiały i w tym celu może zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień. Wynika z tego, że organ może uzyskiwać nie tylko dokumenty, ale także wyjaśnienia, czyli może posługiwać się osobowymi środkami dowodowymi. Warto jednak zaznaczyć, że wyjaśnienia mogą mieć charakter ustny bądź pisemny. Do dowodów, w rozumieniu art. 237 § 2 k.p.a., organ może zaliczyć wszystko, co tylko nie narusza prawa, a więc w szczególności dokumenty, fotografie, nagrania, filmy, a także inne przedmioty materialne. Pod pojęciem informacji i wyjaśnień kryć się może zarówno stanowisko skarżącego lub innych osób, jak i innego organu[200]. Jednakże te działania wyjaśniające mają charakter pozaprocesowy, a więc są czynnościami wewnętrznymi[201].

W radzie gminy i w innych organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, czynności wyjaśniające wykonuje komisja skarg, wniosków i petycji, gdyż jest powołanym do tego organem pomocniczym. W przypadku skargi na działalność organu wykonawczego gminy, wskazana komisja może np. zwrócić się do wójta o wyjaśnienia czy o niezbędną dokumentację z urzędu gminy. Może też wystąpić do innych organów, np. do starosty, o materiały niezbędne do załatwienia sprawy.

Jeśli chodzi o petycje, to na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego niezwłocznie zamieszcza się informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody na ujawnienie danych osobowych – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest

[200] J. Wegner, *Kodeks*…, art. 237 k.p.a.

[201] P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany,* LEX 2019, art. 237; J. Borkowski [w:] *Kodeks*…, s. 1100.

składana (art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach). Informacja ta jest niezwłocznie aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięganych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji (art. 8 ust. 2 ww. ustawy). Z regulacji tej wynika, że postępowanie w sprawie petycji ma mieć transparentny charakter. Co oczywiste, w tym wypadku również przewidziano prowadzenie postępowania wyjaśniającego, o czym świadczy chociażby wzmianka o zasięganych opiniach. Analogicznie – jak w przypadku skarg i wniosków – takie postępowanie jest domeną komisji skarg, wniosków i petycji.

Uważaj na

Na stronie internetowej urzędu zamieszcza się skan petycji z towarzyszącymi informacjami. Co ważne – informacje podlegają aktualizacji o dane dotyczące przebiegu postępowania.

Ustawodawca przewidział w art. 11 ustawy o petycjach tzw. petycję wielokrotną. Jeżeli w ciągu miesiąca od otrzymania petycji przez organ właściwy składane są dalsze petycje dotyczące tej samej sprawy, organ może zarządzić łączne rozpatrywanie petycji (petycja wielokrotna). Należy uznać, że w sytuacji rady gminy powinna być podjęta uchwała w tej sprawie. W takim przypadku na stronie internetowej urzędu ogłasza się okres oczekiwania na dalsze petycje nie dłuższy niż 2 miesiące, licząc od dnia ogłoszenia. Termin rozpatrzenia petycji wielokrotnej liczy się od dnia upływu wskazanego okresu. Jeżeli petycja składająca się na petycję wielokrotną nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1 (forma pisemna lub elektroniczna), art. 4 ust. 2 pkt 3 (oznaczenie adresata petycji), art. 4 ust. 2 pkt 4 (wskazanie przedmiotu petycji), art. 5 ust. 1 (dane podmiotu trzeciego) lub art. 5 ust. 2 (zgoda podmiotu trzeciego), organ na stronie internetowej ogłasza wezwanie – podmiotu wnoszącego petycję składającą się na petycję wielokrotną – do uzupełnienia lub wyjaśnienia jej treści w terminie 14 dni. Ogłoszenie to zastępuje wezwanie. Jeżeli treść nie zostanie uzupełniona lub wyjaśniona, petycję składającą się na petycję wielokrotną pozostawia się bez rozpatrzenia. Na stronie internetowej organ ogłasza sposób załatwienia petycji wielokrotnej i ogłoszenie to zastępuje zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji. Należy zaznaczyć, że nie wstrzymuje to rozpatrzenia tych petycji składających się na petycję wielokrotną, które nie zawierają braków lub nie są niejasne[202].

[202] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawy…*, Legalis, nb. 4, art. 11.

W przypadku postępowania skargowego i wnioskowego nie przewidziano analogicznych rozwiązań. Zasadą jest zatem rozpatrywanie tych środków indywidualnie (odpowiadanie na każde wystąpienie), niezależnie od tego, ile ich wpłynie. Wyjątek występuje w art. 239 k.p.a., jednakże ma on niewielkie zastosowanie, o czym będzie mowa w dalszej części książki.

III.3.8.7. Pisma anonimowe, wielowątkowe i oczywiście wadliwe

Skargi i wnioski anonimowe to takie, które nie zawierają imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pismo. Takie wystąpienia pozostawia się bez rozpoznania (§ 8 ust. 1 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku). Organ dokona tej czynności, jeżeli nie będzie w piśmie imienia i nazwiska (nazwy), nie pojawi się adres albo nie będzie zarówno danych osobowych, jak i adresu[203].

Jeśli chodzi o ten ostatni element, to aby skutecznie wnieść skargę lub wniosek, wystarczy podać adres e-mail, zwłaszcza że wystąpienie może zostać wniesione za pośrednictwem poczty elektronicznej[204]. Co ważne, jeżeli organ posiada już w swoich zasobach adres skarżącego (wnioskodawcy), np. ze względu na formułowane wcześniej skargi czy wnioski, to nie można pozostawić wniesionego pisma bez rozpoznania. W takim wypadku dane te są znane organowi z urzędu[205]. Podsumowując, jeżeli rada gminy otrzyma skargę (wniosek), gdzie wskazano imię i nazwisko bądź nazwę wnoszącego pismo i jego adres e-mail, to organ ma obowiązek procedować. Podobna sytuacja będzie miała miejsce wtedy, gdy adres nie zostanie podany, ale jest on radzie znany z poprzedniego postępowania.

Pozostawienie skargi (wniosku) bez rozpoznania oznacza, że organ nie przeprowadza postępowania skargowego (wnioskowego). Nie ma bowiem znanego podmiotu, który należałoby zawiadomić o sposobie załatwienia skargi czy wniosku. Rada gminy – jako organ właściwy do załatwienia skargi – winna podjąć uchwałę o pozostawieniu wystąpienia bez rozpoznania. Czy takie działanie zamyka sprawę? Otóż nie w każdym przypadku. Anonimowa skarga (wniosek) może być podstawą podjęcia przez radę gminy działań z urzędu, np. w zakresie przeprowadzenia stosownej kontroli.

---

[203] P. Kledzik, *Postępowanie*…, s. 65–66.

[204] A. Korzeniowska-Polak, *Administracja wobec własnych patologii* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, 2009, LEX; J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 154.

[205] A. Jakubowski, *Rozpatrywanie skarg i wniosków* [w:] *Petycje*…, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, s. 129.

Dobra praktyka

Anonimowa skarga (wniosek) powinna podlegać ocenie rady gminy i może stać się podstawą dalszych działań, np. przeprowadzenia kontroli.



Podobne rozwiązania funkcjonują na gruncie ustawy o petycjach. Anonimowość petycji należy oceniać na podstawie danych identyfikujących podmiot wnoszący i jego adresu; nie należy jej utożsamiać z samym brakiem podpisu. W myśl art. 7 ust. 1 tej ustawy, jeżeli petycja nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 (oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję) lub w art. 4 ust. 2 pkt 2 (obowiązek wskazania miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów) pozostawia się ją bez rozpatrzenia. Należy przyjąć, że pozostawienie petycji bez rozpatrzenia może nastąpić wtedy, gdy organ nie dysponuje tymi danymi. Jeśli zaś petycja nie zawiera wszystkich elementów, np. adresu, ale jest on organowi znany z urzędu (np. z wcześniejszego wystąpienia), to wystąpienie to powinno być rozpatrywane[206].

Uważaj na

Zbyt formalistyczne podejście do pozostawienia petycji bez rozpatrzenia. Może to nastąpić wtedy, gdy organ nie dysponuje wymaganymi danymi. Jeśli zaś są one znane organowi z urzędu (np. z wcześniejszego pisma), to petycja powinna być rozpatrywana.



Ustawodawca przyjął zasadę pierwszeństwa postępowania ogólnego przed postępowaniem skargowym[207]. Skarga, która dotyczy sprawy rozstrzyganej w drodze postępowania jurysdykcyjnego administracyjnego (zasadniczo kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej), rozpatrywana jest w toku tego postępowania

[206] A. Jakubowski [w:] *Ustawy…*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis nb. 1, art. 7.

[207] K. Wojciechowska, *Skargi* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 1443; M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025, art. 233.

(art. 233–235 k.p.a.). W tych wypadkach (art. 233–235 k.p.a.) nie jest prowadzone odrębne postępowanie skargowe, które miałoby się zakończyć zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi[208].

Regulacja zawarta w art. 233 k.p.a. dotyczy skargi w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego. Taka skarga powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli natomiast pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony.

W art. 234 k.p.a. unormowano sytuację, gdy toczy się już postępowanie administracyjne jurysdykcyjne. W takim wypadku skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami k.p.a., a pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.

Z kolei w art. 235 § 1 k.p.a. uregulowano przypadek, gdy skarga dotyczy sprawy, w której wydano decyzję ostateczną. Skargę taką uważa się, zależnie od jej treści, za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany.

Takie skargi rada gminy powinna niezwłocznie przekazać do organu właściwego do załatwienia sprawy administracyjnej jurysdykcyjnej, np. wójta. Podobnie będzie w przypadku sprawy, która powinna być załatwiona w innym trybie niż procedura administracyjna (art. 240 k.p.a.). Wtedy skarga winna być procedowana w ramach tego innego trybu postępowania. Należy zaznaczyć, że postępowanie skargowe nie może być konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury stosowanej przed organami państwowymi lub społecznymi[209].

[208] Zgodnie z wyrokiem WSA w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. I SAB/Sz 13/20: „Wszczęcie postępowania skargowego, jako odrębnego postępowania, następuje jedynie w przypadku, gdy sprawa, której skarga dotyczy, nie jest ani nie może być przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego".

[209] J. Borkowski [w:] *Kodeks*…, red. B. Adamiak, J. Borkowski, s. 1104.

Przykład praktyczny

Do rady gminy wpłynęła skarga na nieostateczną decyzję wójta o warunkach zabudowy. W tym wypadku rada gminy nie może rozpatrywać tej skargi, gdyż będzie ona traktowana jak odwołanie od decyzji[210]. Została bowiem wniesiona w toku postępowania, które nie zostało ostatecznie zakończone (art. 234 k.p.a.). Powinna więc zostać przekazana do wójta, aby ten procedował tę sprawę zgodnie z przepisami k.p.a. o odwołaniach.

Należy zauważyć, że postępowanie jurysdykcyjne lub inny pozakodeksowy środek prawny dają szersze gwarancje procesowe skarżącemu. W postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym istnieje zasadniczo możliwość zaskarżenia decyzji odwołaniem albo wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie wystąpienia do sądu administracyjnego o ocenę rozstrzygnięcia[211]. Poza tym zasada pierwszeństwa postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego lub innej uregulowanej prawnie procedury zapobiega prowadzeniu równolegle kilku postępowań co do tego samego przedmiotu i jednocześnie dowodzi subsydiarnego charakteru skargi[212].

Warto zauważyć, że przepisy art. 233–235 k.p.a. nie dotyczą wniosków, ponieważ art. 247 k.p.a. nie odsyła do stosowania tych przepisów. Tak więc zasada jednotorowości postępowania odnosi się tylko do skarg. W przypadku złożenia w sprawie indywidualnej wniosku – środka bez elementu niezadowolenia – trudno byłoby potraktować to wystąpienie inaczej niż żądanie wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego[213].

Na gruncie tej problematyki mogą wystąpić sytuacje specyficzne i „mieszane". Jeżeli zarzuty skargi – dotyczącej postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego lub innej prawnej procedury – nie odnoszą się bezpośrednio do tych procedur, np. skarżący zarzuca pracownikowi nieuprzejme zachowanie w trakcie postępowania, to taka skarga nie powinna być rozpatrywana w kontekście art. 234 k.p.a. Zarzuty wystąpienia nie są bowiem związane z problematyką postępowania, tylko dotyczą obsługi klientów urzędu. Niekiedy skarga może dotyczyć zarówno zachowania urzędnika, jak i materii stricte administracyjnej. Wtedy, w mojej ocenie, wystąpienie zawierałoby dwa odrębne środki prawne.

---

[210] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. I SA/Wa 1742/04.

[211] J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 134–135.

[212] M. Jaworska, *Petycje a skargi i wnioski* [w:] *Teoretyczne…*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, s. 72.

[213] J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 135.

Tak więc taka skarga winna być procedowana dwutorowo – jako wystąpienie odnoszące się do obsługi klientów (postępowanie skargowe) oraz jako skarga w toku postępowania[214].

III.3.8.8. Jak przygotować projekt rozstrzygnięcia w sprawie skargi, wniosku albo petycji?

Komisja skarg, wniosków i petycji, po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, powinna przygotować projekt co do sposobu załatwienia wystąpienia. Projekt ten wymaga akceptacji rady gminy, gdyż to ona, a nie komisja, jest organem właściwym w tym zakresie. Zatem rada gminy zobowiązana jest podjąć uchwałę w sprawie załatwienia skargi, wniosku czy petycji.

O sposobie załatwienia skargi (wniosku) należy powiadomić skarżącego (wnioskodawcę) – art. 237 § 3 i art. 244 § 2 k.p.a. Zawiadomienie to kończy postępowanie skargowe (wnioskowe), ale nie musi oznaczać zakończenia czynności podejmowanych na skutek tego wystąpienia[215]. W konsekwencji wniesionej skargi czy złożonego wniosku może bowiem zostać przeprowadzona stosowna kontrola. Należy pamiętać, że organ rozpatrujący skargę lub wniosek może, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, wydać polecenie lub podjąć inne stosowne środki w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania (§ 12 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku).

Uważaj na

Załatwienie skargi (wniosku) kończy postępowanie, ale nie oznacza zakończenia sprawy. Mogą być podjęte dalsze środki w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania, np. może zostać przeprowadzona kontrola.

W pierwszej kolejności warto skupić uwagę na skargach. Należy zaznaczyć, że czynności podjęte w ramach rozpatrywania skarg nie są czynnościami nadzorczymi, tylko podjętymi w trybie skargowym[216]. W wyroku NSA z 26 kwietnia 1995 roku, sygn. IV SA 814/94 wskazano, że podjęta na podstawie art. 229 pkt 3

[214] J. Dolny, *Skarga*…, s. 10.

[215] J. Wegner, *Kodeks*…, art. 237 k.p.a.; K. Koralewska-Pietrzak, *Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek actio popularis*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 7–8, s. 54–64, LEX.

[216] K. Wojciechowska, *Postanowienia ogólne* [w:] *Kodeks*…, s. 1436.

k.p.a. uchwała rady gminy jest wyrazem oceny pracy zarządu i w żadnym razie nie może być utożsamiana z czynnością nadzorczą uprawnionego organu[217]. Orzeczenie to, mimo że zapadło w stanie prawnym, kiedy zarząd gminy był wieloosobowy, to nadal pozostaje aktualne w zakresie charakteru procedury skargowej. Rozpatrzenie skargi na działalność wójta stanowi zatem ocenę pracy tego organu.

Jeśli chodzi o sam sposób załatwienia skargi, to należy dokonać rozróżnienia na negatywne (odmowne) i pozytywne załatwienie skargi. Odmowne załatwienie oznacza zwrot skargi skarżącemu, przekazanie jej zgodnie z właściwością, odrzucenie, oddalenie lub pozostawienie skargi bez rozpoznania[218]. Większość tych sposobów została już przedstawiona wcześniej. Co do odrzucenia skargi należy stwierdzić, że jest to dość kontrowersyjny sposób zakończenia postępowania. Co prawda, J. Lang wskazał cztery przyczyny odrzucenia skargi:

- treść skargi nie mieści się w granicach zakresu skargi, np. skarga na sposób rozporządzania własnością indywidualną, jeżeli nie stanowi nadużycia prawa,
- brak zdolności skargowej,
- brak jakiegokolwiek interesu,
- toczące się postępowanie w tej sprawie przed innym organem[219],

jednakże NSA zakwestionował możliwość odrzucenia skargi. Sąd ten stwierdził bowiem, że przepisy rozdziału VIII k.p.a. nie znają instytucji odrzucenia skargi[220].

Kontrowersja prawna

Czy odrzucenie skargi jest dopuszczalnym prawnie sposobem zakończenia postępowania skargowego?

Aktualnie skłaniam się do powyższego poglądu NSA.

§

Oddalenie skargi związane jest z jej bezzasadnością[221], przy czym przepisy k.p.a. nie posługują się pojęciem oddalenia skargi, tylko uznaniem skargi za bezzasadną[222].

---

[217] Wyrok NSA z 26 kwietnia 1995 r., sygn. IV SA 814/94.

[218] Wyrok WSA w Szczecinie z 20 marca 2013 r., sygn. II SA/Sz 1313/12.

[219] J. Lang, *Struktura*…, s. 148–149.

[220] Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. I OSK 1760/12; Szerzej na ten temat: J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 203–204.

[221] P. Kledzik, *Postępowanie*…, s. 84.

[222] Tamże, s. 84.

Natomiast za pozytywne załatwienie skargi należy uznać uwzględnienie wystąpienia w całości. Niekiedy zdarza się tak, że skarga w części okazała się zasadna i tym samym w pozostałym zakresie bezzasadna. W takim wypadku należy szczegółowo opisać, które zarzuty uznano za zasadne, a które nie, aby skarżący nie miał wątpliwości w tym względzie. Występuje pogląd, że za pozytywne załatwienie skargi należy uznać także częściowe jej uwzględnienie, zwłaszcza gdy skarga ma złożony charakter [223]. Z tym poglądem nie mogę się zgodzić. Jeżeli skarga została częściowo uwzględniona, to jednocześnie w pozostałym zakresie została załatwiona negatywnie. Nie można więc uznać, że skarżący uzyskał satysfakcję, jakiej oczekiwał [224].

Kontrowersja prawna

§

Czy częściowe uwzględnienie skargi można uznać za pozytywne załatwienie skargi?

Chodzi o sytuację, gdy skarga zawiera kilka zarzutów i część z nich została uwzględniona. W mojej ocenie, taki stan nie oznacza pozytywnego załatwienia skargi, gdyż skarżący nie uzyskał wszystkiego, czego oczekiwał.

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 (art. 239 § 1 k.p.a.). Ten tryb należy stosować ze szczególną ostrożnością, gdyż bardzo rzadko zostaną spełnione przesłanki tej regulacji. Jeżeli zostały przedstawione nowe fakty czy nowa argumentacja, to skarga powinna być procedowana według zasad ogólnych. Należy zauważyć, że skarżący zwykle będzie przywoływał nową argumentację, polemizując z treścią otrzymanej odpowiedzi. Jeżeli jednak zostaną spełnione przesłanki art. 239 § 1 k.p.a., to rada gminy, chcąc podtrzymać swoje stanowisko, winna podjąć uchwałę w tej sprawie.

[223] Tamże, s. 86.

[224] J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 205.

Przykład praktyczny

Rada gminy załatwiła skargę, uznając ją za bezzasadną. Skarżący wniósł do tego organu kolejną skargę dotyczącą tej samej kwestii, ale przedstawił nowe argumenty, polemizując z otrzymaną wcześniej odpowiedzią rady gminy. Skarga ta musi zostać załatwiona w standardowym trybie, gdyż nie ma podstaw do zastosowania trybu art. 239 § 1 k.p.a. Należy jednak rozważyć, czy to nie jest skarga na działalność rady gminy. Jeśli tak, to powinna być przekazana – zgodnie z właściwością – do wojewody.

W art. 238 § 1 k.p.a. określono wymogi zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. Zawiadomienie to powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. W sytuacji odmownego załatwienia skargi zawiadomienie powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a. odnoszące się do ponowienia bezzasadnej skargi. Zgodnie z wyrokiem WSA z siedzibą w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 lipca 2019 roku, II SA/Go 321/19, zawiadomienie o załatwieniu skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę gminy powinno obowiązkowo zawierać wszystkie składniki wymienione w art. 238 § 1 k.p.a.[225]

Powyższa uchwała winna więc zawierać m.in. następujące elementy:

- oznaczenie organu – rada gminy,
- wskazanie sposobu załatwienia skargi – skarga zasadna, skarga niezasadna, skarga w części zasadna,
- podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi – jak w przypadku każdej uchwały, podpis przewodniczącego rady lub wiceprzewodniczącego rady, który przewodniczył obradom.

W przypadku wniosków stosuje się odpowiednio m.in. art. 237 § 2 k.p.a. i art. 238 k.p.a., ale art. 239 k.p.a. już nie. Oznacza to, że postępowanie wnioskowe także kończy się zawiadomieniem o sposobie załatwienia wniosku. Należy przyjąć, że wniosek może zostać uwzględniony w całości albo w części, bądź nie być uwzględniony w ogóle. Uchwała rady gminy załatwiająca wniosek winna zawierać analogiczne elementy jak w przypadku postępowania skargowego, z wyjątkiem

[225] Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 321/19.

pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku przysługuje prawo wniesienia skargi (art. 246 § 1 k.p.a.).

Podobnie wygląda sytuacja w odniesieniu do petycji. Organ rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach). Uchwała rady gminy w sprawie załatwienia petycji winna być skonstruowana w podobny sposób jak w postępowaniu wnioskowym. W szczególności powinna określać, czy petycja została uwzględniona, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Zasadne jest, aby zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji (uchwała) zawierało pouczenie o treści art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach stanowiącego, że sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi[226].

Dobra praktyka

W zawiadomieniu o sposobie załatwienia petycji warto zawrzeć pouczenie, że sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji może pozostawić bez rozpatrzenia petycję złożoną w sprawie, która była przedmiotem petycji już rozpatrzonej przez ten podmiot, jeżeli w petycji nie powołano się na nowe fakty lub dowody nieznane podmiotowi właściwemu do rozpatrzenia petycji (art. 12 ust. 1 ustawy o petycjach). W tym przypadku podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji niezwłocznie informuje podmiot wnoszący petycję o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia petycji (art. 12 ust. 2 ustawy o petycjach). Należy zauważyć, że przepis posługuje się sformułowaniem „może pozostawić", a nie „pozostawia". Wobec tego zastosowanie tej regulacji jest fakultatywne. Unormowanie to powinno być stosowane z ostrożnością – tylko wtedy, gdy nie powołano nowych faktów i dowodów. Nawet jeśli będą spełnione powyższe przesłanki, organ ma obowiązek poinformować wnoszącego petycję. Zatem tego ostatniego należy powiadomić o uchwale rady gminy dotyczącej pozostawienia petycji bez rozpatrzenia i poprzednim sposobie załatwienia wystąpienia.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego corocznie, do 30 czerwca, umieszcza na stronie internetowej obsługującego go urzędu zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Informacja ta zawiera w szczególności dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji (art. 14 ustawy o petycjach). Celem tej regulacji jest stworzenie społeczeństwu

[226] A. Jakubowski [w:] *Ustawa…*, S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis, nb. 3, art. 13.

możliwości zapoznania się ze stanem wykonywania zadań z zakresu rozpatrywania petycji, co powinno motywować organy do właściwego ich załatwiania[227]. Potwierdza to, że cechą postępowań w sprawie petycji jest transparentność działania. Uważam, że jeżeli w danym roku nie wpłynęła żadna petycja do rady gminy, to również powinna się pojawić odpowiednia informacja w tym zakresie.

Dobra praktyka

Jeżeli w danym roku nie wpłynęła żadna petycja do rady gminy, to na stronie internetowej urzędu obsługującego radę powinna się pojawić informacja o braku takich petycji.



III.3.8.9. Uzasadnienie rozstrzygnięcia rady

Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi (wniosku) powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Jak wyjaśniałem powyżej – w mojej ocenie uznanie skargi w części za zasadną oznacza także, że wystąpienie zostało załatwione odmownie. Niezależnie od tego uważam, że w przypadku skargi lub wniosku załatwionych pozytywnie warto zawrzeć w zawiadomieniu uzasadnienie faktyczne i prawne, aby skarżący (wnioskodawca) znał motywy takiego, a nie innego załatwienia wystąpienia. Takie uzasadnienie pozwala zrozumieć proces myślowy organu, który powinien być zasadniczo zgodny z oczekiwaniami skarżącego (wnioskodawcy). Poza tym dowodzi, że sposób załatwienia wystąpienia był przemyślany, a nie arbitralny.

Dobra praktyka

W zawiadomieniu o pozytywnym rozpatrzeniu skargi (wniosku) warto zawrzeć uzasadnienie faktyczne i prawne, żeby skarżący (wnioskodawca) znał przyczyny danego sposobu załatwienia wystąpienia.



Przepisy o postępowaniu skargowym i wnioskowym nie zawierają szczegółowych wymogów, jak ma wyglądać uzasadnienie faktyczne i prawne. Wobec tego wydaje się uzasadnione sięgnięcie do art. 107 § 3 k.p.a., gdzie te kwestie znalazły wyjaśnienie[228]. W myśl powołanej regulacji uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione,

[227] S. Gajewski [w:] *Ustawa…*, S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis, nb. 1, art. 14.

[228] J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 207.

dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. W związku z tym w uchwale rady gminy o sposobie załatwienia skargi powinien znaleźć się opis ustalonego stanu faktycznego wraz z przytoczeniem dowodów, które były podstawą poczynionych ustaleń. Jeśli jakiś wniosek dowodowy skarżącego (wnioskodawcy) został załatwiony negatywnie, należy to zagadnienie szczegółowo opisać w uzasadnieniu. Trzeba jednak podkreślić, że – jak wska- zano wcześniej – postępowanie dowodowe przy rozpatrywaniu skarg (wniosków) ma charakter uproszczony i pozaprocesowy.

Uzasadnienie prawne powinno natomiast zawierać przepisy prawne, które mają zastosowanie w danej sprawie. Argumentację prawną można również wzmocnić orzecznictwem sądowym oraz wyciągami z komentarzy doktryny bądź innymi opracowaniami prawniczymi. Ważne jest przy tym odniesienie się do wszystkich zarzutów skargi (postulatów wniosku). Uchwała rady gminy powinna więc w pełni przedstawiać wszystkie przesłanki, które doprowadziły do jej powzięcia. Organ musi zawsze – w sposób niebudzący wątpliwości – wyjaśnić stronie składającej wystąpienie prawne podstawy załatwienia skargi (wniosku)[229].

Należy pamiętać, że rada gminy – jako organ załatwiający skargę (wniosek) – nie może bezrefleksyjnie powielać i przytaczać ustaleń komisji skarg, wniosków i petycji. Niezbędne jest własne zdanie rady gminy w tej sprawie i odniesienie się do działalności powyższej komisji. Na przykład można użyć następującego sformułowania: „Rada gminy, po przeanalizowaniu materiałów zgromadzonych przez komisję, uznała ten materiał za wiarygodny i wystarczający do załatwienia skargi, gdyż komisja dochowała staranności i obiektywizmu przy prowadzeniu postępowania wyjaśniającego".

Uważaj na

Uzasadnienie faktyczne i prawne powinno wyczerpująco przedstawiać przesłanki, które doprowadziły do takiego, a nie innego załatwienia skargi (wniosku), wraz z wyjaśnieniem regulacji prawnych, które mają zastosowanie w sprawie. Nie należy bezrefleksyjnie odnosić się do ustaleń komisji skarg, wniosków i petycji.

[229] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., sygn. II SA/Sz 23/20.

Jeśli chodzi o petycje, to zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji także powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie powinno być konkretne i traktować odrębnie o każdym zagadnieniu podniesionym w petycji, tak aby żadne z nich nie zostało pominięte[230]. Niezwłoczne załatwienie petycji i wyczerpujące uzasadnienie sposobu jej załatwienia może zapobiec składaniu petycji wielokrotnych czy petycji ponownych z art. 12 ustawy o petycjach[231]. Przedstawione powyżej rozważania – dotyczące uzasadnienia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (wniosku) – mają analogiczne zastosowanie również do zawiadomienia o sposobie załatwienia petycji.

III.3.8.10. Najczęstsze błędy proceduralne przy rozpatrywaniu skarg, wniosków i petycji

Niewłaściwe kwalifikowanie wpływających pism należy do częstych błędów popełnianych przez osoby zobowiązane do załatwiania skarg, wniosków czy petycji. Osoby te przywiązują niekiedy nadmierną wagę do tytułu pisma i tym sposobem skarga opatrzona tytułem „petycja" procedowana jest w trybie ustawy o petycjach. Należy pamiętać, że w pierwszej kolejności uwzględnia się treść wystąpienia, a nie jego nazwę. Jeśli w piśmie o nazwie „petycja" składający wystąpienie formułuje określone zarzuty względem np. wójta, wskazuje pewne nieprawidłowości, to takie pismo stanowi skargę, a nie petycję.

Może być też taka sytuacja, że skarga (wniosek, petycja) nie zostanie w ogóle uznana za środek z art. 63 Konstytucji RP. Osoby załatwiające to pismo potraktują je jako postulat/interwencję itp., odstępując od stosowania przepisów k.p.a. czy ustawy o petycjach. Nie można wykluczyć sytuacji, że dane pismo nie będzie żadnym ze środków z art. 63 Konstytucji RP. Jednakże należy tutaj zachować szczególną ostrożność, aby nie narazić się np. na zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do składania skarg, wniosków i petycji. Zarzut może się opierać na tezie, że organ nie zakwalifikował wystąpienia jako skargi i uniemożliwił skarżącemu realizację jego praw. Jeśli wnoszący nie oczekuje wyjaśnienia sprawy, przeprowadzenia postępowania itp., a liczy tylko na szybką reakcję, np. naprawę jakiegoś elementu infrastruktury miejskiej, to rzeczywiście można takie wystąpienie potraktować jako interwencję, a nie skargę, wniosek czy petycję. W przypadku rady gminy, tego typu pisma raczej nie będą miały miejsca. Jeśli ktoś dokonuje zgłoszenia do tego organu, to nie po to, aby usunięto usterkę, tylko żeby podjęto szersze działania polegające np. na wprowadzeniu zmian do prawa miejscowego.

[230] A. Jakubowski [w:] *Ustawa*…, S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis nb. 4, art. 13.

[231] Tamże.

Każdy organ ma obowiązek przestrzegać swojej właściwości. O tym, że rada gminy jest właściwa do załatwiania skarg na działalność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowi art. 229 pkt 3 k.p.a. Należy jednak pamiętać, że przepisy szczególne mogą określać inne organy właściwe w sprawach skarg na działalność organów j.s.t., w szczególnych sprawach administracyjnych. Ponadto nie dotyczy to spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ani spraw odnoszących się do postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego lub innej prawnie określonej procedury (art. 233–235 k.p.a., art. 240 k.p.a.). Wobec tego błędem jest pomijanie tych zasad i rozpatrywanie przez radę gminy skarg na wójta czy kierownika gminnej jednostki w każdym przypadku, niezależnie od kontekstu prawnego. Jeżeli np. skarga na dyrektora szkoły odnosi się do nadzoru pedagogicznego nad szkołami, to właściwym organem powinien być wtedy kurator oświaty[232] (art. 51 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe[233]).

Zawiadomienie o niezałatwieniu skargi w terminie (o przedłużeniu postępowania) należy wystosować, zanim upłynie termin miesięczny (art. 237 § 1 k.p.a.). Podobnie powinno być w sytuacji, kiedy postępowanie było już przedłużane – zawiadomienie trzeba skierować przed upływem tego terminu, a nie po jego upływie. W przeciwnym wypadku organ (rada gminy) popada w stan bezczynności. Niestety takie sytuacje się zdarzają – organ, dopiero po upływie terminu ustawowego lub wyznaczonego wcześniej, powiadamia skarżącego, że skarga nie została załatwiona w terminie.

Do istotnych błędów należy zaliczyć sytuację, kiedy zawiadomienie o negatywnym sposobie załatwienia skargi (wniosku, petycji) nie zawiera uzasadnienia prawnego bądź jest ono niewłaściwe. W przypadku rady gminy zawiadomienie przybiera formę uchwały, a uzasadnienie do sposobu załatwienia wystąpienia zwykle występuje w załączniku do uchwały. Zdarzają się takie zawiadomienia, gdzie znajduje się tylko opis stanu faktycznego, ewentualnie dowodów, a nie ma przywołanych przepisów prawnych, które mają zastosowanie w sprawie, bądź są one niepoprawne. Uzasadnienie prawne stanowi integralną część uzasadnienia, obok uzasadnienia faktycznego. Skoro ustaliliśmy taki, a nie inny stan faktyczny, to należy to powiązać z określonym stanem prawnym, konkretnymi przepisami, które regulują dane zagadnienie. W przypadku skargi na kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, poza przepisami ustawowymi, w uzasadnieniu prawnym mogą się znaleźć przepisy statutu danej jednostki, które normują sprawy objęte przedmiotem wystąpienia.

[232] J. Dolny, *Konstytucyjne…*, s. 159.

[233] Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043 z późn. zm.).

Kolejnym błędem związanym z uzasadnieniem sposobu załatwienia skargi (wniosku, petycji) jest skupienie się tylko na działaniach komisji skarg, wniosków i petycji. Oczywiście gremium to odgrywa istotną rolę w gromadzeniu materiału dowodowego i ustalaniu stanu faktycznego. Niemniej jednak organem właściwym do załatwienia skargi (wniosku, petycji) jest rada gminy. Tak więc organ ten nie może bezrefleksyjnie przyjmować ustaleń i propozycji wskazanej komisji. Dlatego też w uzasadnieniu należy wyjaśnić skarżącemu (wnioskodawcy, wnoszącemu petycję), dlaczego rada gminy uznała działania komisji za właściwe. Można zaznaczyć np., że zebrany materiał dowodowy jest kompletny, członkowie komisji udzielili pozostałym radnym stosownych wyjaśnień w kwestiach, które budziły ich wątpliwości etc.

III.3.8.11. Stosowanie zasad ogólnych k.p.a. w sprawach skarg i wniosków oraz relacja do przepisów o petycjach

Postępowanie skargowe i wnioskowe ma charakter odrębny od postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Powstaje więc pytanie, czy w postępowaniu skargowym i wnioskowym należy stosować zasady ogólne k.p.a., określone w rozdziale 2 działu I tej ustawy (art. 6–16). W tym zakresie występuje spór w doktrynie. Zdaniem J. Jendrośki zasady ogólne k.p.a. miałyby zastosowanie w postępowaniu skargowym i wnioskowym[234]. Inny pogląd przedstawił E. Bojanowski. Uznał on, że postępowanie w sprawach skarg i wniosków oparte jest na konstrukcji proceduralnej. Zatem w takim postępowaniu brak jest przesłanek pozwalających na uznanie możliwości zastosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego[235]. Występuje też pogląd kompromisowy. Te z zasad ogólnych, które nie odnoszą się wyraźnie tylko do „strony" bądź „decyzji", czyli pojęć właściwych wyłącznie jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu, mogą i powinny mieć zastosowanie także w innych postępowaniach administracyjnych uregulowanych w k.p.a., w tym w postępowaniach dotyczących skarg i wniosków. Chodzi o zasadę praworządności, zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasadę prawdy obiektywnej, zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zasadę informowania uczestników postępowania (w granicach art. 9 k.p.a.), zasadę szybkości i prostoty postępowania[236].

---

234 J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, red. Z. Chmiel, Toruń 1999, s. 151–152.

235 E. Bojanowski, *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie" 1991, nr 12, s. 50.

236 Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne: repetytorium*, Kraków–Lublin 1996, s. 44.

W mojej ocenie ten kompromisowy pogląd zasługuje na uznanie. Organ, prowadząc postępowanie skargowe i wnioskowe, poza przepisami działu VIII k.p.a., powinien mieć na uwadze także zasady ogólne k.p.a., które nie odnoszą się wyraźnie do postępowania jurysdykcyjnego, m.in. zasadę legalizmu (art. 6 k.p.a. – działania na podstawie przepisów prawa), zasadę prawdy obiektywnej, zasadę uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.)[237].

Kontrowersja prawna

§

Czy w postępowaniu skargowym i wnioskowym stosuje się zasady ogólne k.p.a.? W mojej ocenie należy stosować te zasady, które nie dotyczą wyłącznie postępowania jurysdykcyjnego, m.in. zasadę legalizmu.

Co z pozostałymi przepisami k.p.a. dotyczącymi postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego? Obowiązuje zasada, że w postępowaniu skargowym i wnioskowym stosuje się przepisy dotyczące ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, tylko w sytuacjach określonych w dziale VIII k.p.a., np. w art. 237 § 4. Tym samym nie stosuje się przepisów regulujących ogólne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, gdy dana kwestia uregulowana jest w przepisach o postępowaniu skargowo-wnioskowym[238]. Warto przywołać też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2021 roku, II SA/Po 228/21, gdzie wskazano, że odrębność trybów z działu II i działu VIII k.p.a. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nie można stosować przepisów o wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych skargi w świetle przepisów regulujących administracyjne postępowanie jurysdykcyjne[239].

[237] J. Dolny, *Konstytucyjne*…, s. 140–141.

[238] G. Krawiec, *Skargi, wnioski, petycje w administracji publicznej*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL, Analiza celowa nr 23/2022, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/ SKARGI_WNIOSKI_I_PETYCJE_(1).pdf [dostęp: 11 maja 2026 r.], s. 7.

[239] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. II SA/Po 228/21.

Uważaj na

Odrębność trybów z działu II i działu VIII k.p.a. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nie można stosować przepisów o wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych skargi w świetle przepisów regulujących administracyjne postępowanie jurysdykcyjne. Różnica tych trybów wynika przede wszystkim z odrębności celów, jakim mają służyć. Pierwszy służy konkretyzacji publicznoprawnych praw i obowiązków, drugi – ocenie działalności administracji publicznej, bez realnego wpływu na sytuację prawną stron (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2021 roku, II SA/Po 228/21).

W wielu przypadkach pojawiają się jednak wątpliwości, czy stosować w danym przypadku przepisy o ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, czy też nie[240]. P. Kledzik wyspecyfikował grupy przepisów z postępowania jurysdykcyjnego, które jego zdaniem mogą znaleźć zastosowanie w postępowaniu skargowo-wnioskowym, m.in. przepisy dotyczące wyłączenia pracownika i organu, czy przepisy odnoszące się do doręczeń[241]. Wydaje się, że co do przepisów dotyczących doręczeń można się zgodzić. W pozostałym zakresie (z wyjątkiem wskazanych wyżej ogólnych zasad k.p.a.) pozostaję sceptyczny, ze względu na odrębność postępowania skargowo-wnioskowego.

Jeśli chodzi o petycje, to w zakresie nieuregulowanym w ustawie o petycjach do tych wystąpień stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. (art. 15 ustawy o petycjach). Zdaniem S. Gajewskiego, ze względu na podobieństwo postępowania w sprawach petycji do postępowania skargowo-wnioskowego, do petycji w zakresie nieuregulowanym stosuje się przede wszystkim przepisy działu VIII k.p.a. i zasady ogólne k.p.a. z art. 6–12, przy czym w pierwszej kolejności zastosowanie mają przepisy o wnioskach. Jednocześnie odesłanie z art. 15 ustawy o petycjach nie obejmuje rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 roku[242]. Z tym stanowiskiem zasadniczo należy się zgodzić. Co do stosowania zasad ogólnych k.p.a. i ewentualnie innych przepisów dotyczących procedury jurysdykcyjnej postępowałbym analogicznie jak w sprawach skarg i wniosków.

[240] G. Krawiec, *Skargi*…, s. 7.

[241] P. Kledzik, *Postępowanie*…, s. 132–133.

[242] S. Gajewski [w:] *Ustawa*…, S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis nb. 1, art. 15.

Uważaj na

Przepisy o petycjach nie regulują wyczerpująco postępowania, więc zgodnie z art. 15 ustawy o petycjach należy sięgnąć do przepisów k.p.a., w szczególności do działu VIII.

III.4. Komisje merytoryczne i ich funkcje kontrolne

W poprzedniej części opracowania wskazano, że rada gminy może ze swojego grona powoływać dodatkowo komisje stałe lub doraźne w celu realizacji określanych przez siebie zadań. Co do zasady ustawodawca pozostawił lokalnemu prawodawcy uprawnienie do zakreślenia zakresu zadaniowo-kompetencyjnego tychże komisji. Doprecyzowanie uprawnienia komisji następuje w uchwale organu stanowiącego. Wypada jednak zwrócić uwagę na art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że jedną z istotniejszych funkcji komisji rady gminy jest prowadzenie szeroko pojętej kontroli.

Aby w pełni zobrazować rolę komisji merytorycznych w zakresie uprawnień kontrolnych, należy odnieść się do przykładów. W § 1 ust. 8 pkt 5 Uchwały Nr II/7/24 Rady Miasta Katowice z dnia 14 maja 2024 roku w sprawie powołania komisji stałych Rady Miasta Katowice i ustalenia ich przedmiotu działania przyjęto, że Komisja Rozwoju i Infrastruktury zajmuje się m.in. kontrolą realizacji inwestycji miejskich[243]. Natomiast zgodnie z § 86 pkt 1 załącznika do Uchwały Nr XII/43/2015 Rady Gminy Przemyśl z dnia 25 czerwca 2015 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Przemyśl oraz w związku z § 2 ust. 1 pkt 3 Uchwały Nr 3/2024 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 20 maja 2024 roku w sprawie powołania stałych komisji rady i ustalenia ich zakresów działania, do zadań komisji edukacji należy w szczególności kontrola wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych w zakresie kształcenia i wychowania na wszystkich stopniach edukacji dzieci i młodzieży[244].

[243] Uchwała nr II/7/24 Rady Miasta Katowice z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie powołania komisji stałych Rady Miasta Katowice i ustalenia ich przedmiotu działania.

[244] Uchwała Nr XII/43/2015 Rady Gminy Przemyśl z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Przemyśl (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2015 r. poz. 2253) oraz Uchwała nr 3/2024 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie powołania stałych komisji rady i ustalenia ich zakresów działania.

III.5. Plan pracy komisji rady gminy

Komisje rady gminy jako organy pomocnicze organu stanowiącego działają na podstawie planu pracy. Wynika to wprost z art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Choć przywołany przepis odnosi się do komisji stałych oraz doraźnych, analogiczną zasadę należy przyjąć względem komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji. W tym miejscu warto jednak podkreślić, że w przypadku komisji skarg, wniosków i petycji plan pracy będzie cechować się dużym stopniem ogólności. Wszakże członkowie komisji nie są w stanie przewidzieć, kiedy i jakie skargi, wnioski czy też petycje wpłyną do rozpoznania przez radę gminy[245].

Uważaj na

Plan pracy komisji skarg, wniosków i petycji zawiera wyłącznie ogólne założenia. Brak jest bowiem możliwości przewidzenia, kiedy i jakie skargi, wnioski czy też petycje wpłyną do rozpoznania przez radę gminy. Plan pracy może więc zakładać np. bieżące rozpatrywanie i opiniowanie skarg, wniosków i petycji, analizę realizacji wniesionych w roku poprzednim wniosków, skarg i petycji.

Propozycje planu pracy przygotowują członkowie komisji, lecz jego uchwalenie pozostaje we właściwości rady gminy. Należy podkreślić, że rada nie jest związana treścią wniosku komisji w tej sprawie. Organ stanowiący może zatem zamieścić w tym planie nowe zadania, dokonać zmiany kolejności działań kontrolnych oraz skreślić bądź zmodyfikować zaproponowany przez komisję plan kontroli[246].

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie wskazują, jak szczegółowy powinien być plan pracy. Co do zasady w planie wskazywane są sprawy, jakimi będą zajmować się komisje w poszczególnych miesiącach danego roku. Nie jest wy-

[245] P. Wróblewski, *Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez radę gminy w związku z wprowadzeniem art. 18b u.s.g.* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego,* red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 611.

[246] C. Martysz, Art. 18a [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 359.

kluczone, że treść planu będzie dookreślana w statucie jednostki samorządu terytorialnego[247].

Co istotne, plan pracy komisji nie jest dokumentem o charakterze stałym. W trakcie roku może być on modyfikowany. Komisje rady gminy mogą również przeprowadzać kontrole ad hoc na wyraźne zlecenie organu stanowiącego lub też z własnej inicjatywy. W tym zakresie pomocne mogą okazać się regulacje statutów gmin, w których precyzuje się procedurę zlecania kontroli. Tytułem przykładu, w gminie Bolesław organ stanowiący zleca kontrolę na wniosek:

1. Przewodniczącego Rady;
2. Komisji Rady;
3. 5 radnych;
4. Klubów radnych[248].

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że z uwagi na niesamodzielny charakter komisji rady, podejmowanie działań, w tym również kontroli, w zakresie nieuwzględnionym w planie pracy lub w zleceniu rady gminy jest działaniem niezgodnym z prawem.

[247] W § 46 ust. 1 załącznika do Uchwały Nr LXII/635/18 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 4 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ożarów Mazowiecki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 10093) przyjęto, że roczny plan pracy komisji rewizyjnej zawiera wykaz podmiotów podlegających kontroli w poszczególnych okresach czasowych wraz z zakresem kontroli.

[248] § 77 załącznika do Uchwały Nr XX/204/2020 Rady Gminy Bolesław z dnia 17 września 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bolesław (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 5916).

Przykłady:

Plan pracy i kontroli komisji rewizyjnej Rady Miejskiej Białogardu na 2026 rok[249]

L.p.	Termin	Tematyka posiedzenia, przedmiot kontroli	Uwagi
1.	I kwartał	1. Kontrola realizacji interpelacji i zapytań oraz wniosków radnych złożonych w 2025 roku. 2. Kontrola wydatkowania środków Subwencji Finansowej zgodnie z umową zawartą 18 maja 2020 roku pomiędzy Centrum Kultury i Spotkań Europejskich w Białogardzie a Polskim Funduszem Rozwoju S.A. z siedzibą w Warszawie.	
2.	II kwartał	1. Rozpatrzenie sprawozdania finansowego, sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Białogard na 2025 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej. 2. Kontrola funkcjonowania miejskiego schroniska dla zwierząt. 3. Sporządzenie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Białogardu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie udzielenia Burmistrzowi Białogardu absolutorium z tytułu wykonania budżetu Miasta Białogard na 2024 rok. 4. Przygotowanie projektów uchwał w sprawie wotum zaufania dla Burmistrza Białogardu z tytułu raportu o stanie Miasta Białogard w 2025 roku, absolutorium dla Burmistrza Białogardu z tytułu wykonania budżetu Miasta Białogard na 2025 rok. 5. Analiza zasad gospodarowania środkami publicznymi w ramach realizacji zamówień publicznych w latach 2023–2025.	
3.	III kwartał	1. Analiza zarządzeń Burmistrza Białogardu zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Białogard w latach 2023–2025.	
4.	IV kwartał	1. Rozpatrzenie projektu uchwały budżetowej na 2027 rok. 2. Analiza procedur zatrudniania osób w jednostkach organizacyjnych Miasta.	

[249] Uchwała Nr XXII/163/2026 z dnia 28 stycznia 2026 roku w sprawie planu pracy i kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Białogardu na rok 2026.

Plan kontroli komisji rewizyjnej Rady Miejskiej w Goleniowie na 2026 rok[250]

Termin przeprowadzenia kontroli	Temat kontroli	Jednostka kontrolowana
I kwartał 2026 roku	1. Kontynuacja kontroli rozpoczętych w 2025 roku. 2. Sprawy bieżące wynikające z potrzeb i zlecone komisji.	SP 2 w Goleniowie SP 5 w Goleniowie
II kwartał 2026 roku	1. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu za 2025 rok. 2. Opracowanie wniosku w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Gminy Goleniów. 3. Sprawy bieżące wynikające z potrzeb i zlecone komisji.	UGiM w Goleniowie
III kwartał 2026 roku	1. Kontrola procedur i realizacji wybranych zadań inwestycyjnych. 2. Sprawy bieżące wynikające z potrzeb i zlecone komisji.	UGiM w Goleniowie
IV kwartał 2026 roku	1. Opracowanie planu kontroli Komisji Rewizyjnej na 2027 rok. 2. Podsumowanie rocznej pracy Komisji Rewizyjnej. 3. Sprawy bieżące wynikające z potrzeb i zlecone komisji.	

III.6. Kontrola problemowa, kompleksowa i sprawdzająca

W doktrynie prawa administracyjnego zaproponowano wiele sposobów klasyfikacji kontroli. Działalność kontrolna może być podzielona m.in. ze względu na:

- zakres kontroli (ograniczona, nieograniczona);
- etap kontroli (wstępna, faktyczna, następna);
- inicjatywę podjęcia kontroli (z urzędu lub na wniosek);
- usytuowanie organu kontrolującego względem kontrolowanego (zewnętrzna, wewnętrzna)[251].

Z punktu widzenia uprawnień kontrolnych rady gminy i jej komisji należy zwrócić szczególną uwagę na podział odnoszący się do zakresu kontroli. W praktyce przyjmuje się, że komisje rady gminy realizują m.in. kontrole kompleksowe[252].

[250] Uchwała Nr XXV/213/25 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Goleniowie na 2025 rok.

[251] Por. M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus" 2018, wol. 13.

[252] Np. § 76 pkt 1 załącznika do Uchwały Nr XVIII/156/2025 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Świebodzice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2025 r. poz. 5132).

Należy przez to rozumieć działania kontrolne obejmujące całość działalności kontrolowanego podmiotu[253].

Przykład kontroli kompleksowej:

Podmiot kontrolujący: Komisja rewizyjna

Podmiot kontrolowany: Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w gminie X

Okres kontrolowany: Od dnia 1 stycznia 2025 roku do dnia 31 grudnia 2025 roku

Cel: Ocena całokształtu funkcjonowania jednostki w 2025 roku w czterech obszarach: organizacyjnym, finansowym, kadrowym i merytorycznym (realizacja zadań pomocy społecznej), pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działania.

Podstawa prawna kontroli: Art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Statut Gminy X, Uchwała Nr 123 Rady Gminy X z dnia 10 grudnia 2026 roku w sprawie zatwierdzenia planu kontroli komisji rewizyjnej w 2026 roku.

Kontrolujący w ramach przeprowadzanej kontroli kompleksowej w pierwszej kolejności zapoznają się z regulaminem organizacyjnym Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, strukturą zatrudnienia oraz innymi aktami wewnętrznie obowiązującymi. Następnie kontrolujący dokonują analizy:

1. *dokumentacji finansowej, np. faktury VAT, umowy;*
2. *zbiorczej dokumentacji dotyczącej spraw pracowniczych, np. ewidencja czasu pracy, stopień realizacji szkoleń BHP;*
3. *zbiorczej dokumentacji dotyczącej realizacji zadań kontrolowanej jednostki, np. terminowość załatwiania spraw, skuteczność wniesionych odwołań od decyzji administracyjnych.*

Komisje rady gminy przeprowadzają również tzw. kontrole częściowe (problemowe). Odnoszą się one do fragmentu działalności kontrolowanego podmiotu, często o charakterze problemowym[254].

[253] W. Federczyk, *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 146.

[254] W. Federczyk, *Kontrola*…, s. 146.

Przykład kontroli problemowej:

Podmiot kontrolujący: Komisja rewizyjna

Podmiot kontrolowany: Urząd Gminy X

Okres kontrolowany: Maj 2026 roku

Cel: Ustalenie stopnia przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w przedmiocie remontu świetlicy wiejskiej, realizowanego na podstawie wniosku podjętego przez zebranie wiejskie w ramach funduszu sołeckiego.

Podstawa prawna kontroli: Art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ustawa o funduszu sołeckim, ustawa o finansach publicznych, Statut Gminy X, wniosek 5 radnych o przeprowadzenie kontroli.

Wniosek o remont świetlicy wiejskiej w ramach funduszu sołeckiego został wybrany przez zebranie wiejskie 10 września 2025 roku. Inwestycja została ujęta w budżecie gminy X na 2026 rok. Jednakże do maja 2026 roku nie zostało ogłoszone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Zaniepokojeni mieszkańcy zgłosili się do grupy 5 radnych z prośbą o interwencję. Na podstawie Statutu Gminy X ww. radni zlecili komisji rewizyjnej przeprowadzenie w Urzędzie Gminy X kontroli w ww. zakresie.

Kontrolujący w ramach przeprowadzanej kontroli problemowej zapoznają się wyłącznie z dokumentacją dotyczącą tegoż zamówienia. Analizują projekty ogłoszeń o wszczęciu postępowania, projekty specyfikacji warunków zamówienia oraz projekty umów. Wyjaśniają z kierownikiem zamawiającego przyczyny braku wszczęcia postępowania.

Na podstawie doświadczeń z działalności kontrolnej komisji organów stanowiących można wyróżnić tzw. kontrole sprawdzające (następcze). Jest to rodzaj kontroli opartej na kryterium czasu. Jej przedmiotem jest porównanie osiągniętych efektów z pierwotnymi założeniami[255]. Innymi słowy kontrolujący dokonują weryfikacji, czy wnioski z poprzedniej kontroli zostały uwzględnione w toku postępowania danego podmiotu.

[255] W. Federczyk, *Kontrola*…, s. 146.

Przykład kontroli sprawdzającej:

Podmiot kontrolujący: Komisja rewizyjna

Podmiot kontrolowany: Urząd Gminy X

Okres kontrolowany: Czerwiec 2026 roku

Cel: Zweryfikowanie usunięcia przeszkód do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w przedmiocie remontu świetlicy wiejskiej, realizowanego na podstawie wniosku podjętego przez zebranie wiejskie w ramach funduszu sołeckiego.

Podstawa prawna kontroli: Art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ustawa o funduszu sołeckim, ustawa o finansach publicznych, Statut Gminy X, wniosek 5 radnych o przeprowadzenie kontroli.

W ramach kontroli problemowej stwierdzono, że z powodu zwłoki projektanta w opracowaniu projektu budowlanego, nie było możliwe wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Kierownik zamawiającego zapewnił radnych, że w przeciągu dwóch tygodni projekt zostanie przygotowany.

Kontrolujący w ramach przeprowadzanej kontroli sprawdzającej zapoznają się z korespondencją prowadzoną między zamawiającym a projektantem oraz z treścią projektu budowlanego.

III.7. Określenie zakresu kontroli

Zakres kontroli realizowanej przez komisje rady gminy jest ściśle związany z zakresem spraw, którymi zajmuje się dana komisja. Identyfikacja właściwości rzeczowej komisji możliwa jest na podstawie art. 18a, art. 18b ustawy o samorządzie gminnym, statutu jednostki samorządu terytorialnego, czy też uchwał powołujących dane komisje.

Przykład:

W § 2 Uchwały Nr II/6/2024 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 16 maja 2024 roku w sprawie powołania stałych komisji Rady, ustalenia przedmiotu działania i składów osobowych ustalono, że przedmiotem działania Komisji Infrastruktury Technicznej i Zagospodarowania Przestrzennego są sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, oczyszczalni ścieków, zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz, zagospodarowania przestrzennego, melioracji i gospodarki wodnej, ochrony środowiska i gospodarki rolnej[256].

Oznacza to, że Komisja Infrastruktury Technicznej i Zagospodarowania Przestrzennego nie będzie właściwa do przeprowadzania kontroli w szkołach w zakresie realizacji zadań statutowych oraz ustawowych jednostek systemu oświaty. Komisja będzie natomiast uprawniona do przeprowadzenia kontroli w urzędzie miasta w zakresie np. procesu tworzenia planu ogólnego.

W ramach posiadanej właściwości komisja może kontrolować całokształt działalności podmiotu kontrolowanego lub tylko wybrany zakres[257]. Kluczowe jest jednak wyznaczenie kryteriów, na podstawie których komisje przeprowadzają kontrole.

W tym zakresie ustawodawca nie wypowiedział się, dlatego, odwołując się do literatury przedmiotu, wypada podkreślić, że kontrola może następować na podstawie kryterium:

1. legalności (zgodności działania z prawem);
2. rzetelności (sumienne, uczciwe i dokładne wykonywanie powierzonych zadań);
3. gospodarności (racjonalne gospodarowanie publicznymi środkami finansowymi i majątkiem);
4. celowości (przydatność podejmowanych działań i wydatków do osiągnięcia zakładanych celów)[258].

Katalog kryteriów nie ma jednak charakteru zamkniętego. Dlatego warto każdorazowo odnosić się do regulaminów pracy rad i ich komisji. Lokalny prawodawca mógł bowiem wskazać, jakimi kryteriami powinni się kierować kontrolujący.

[256] Uchwała Nr II/6/2024 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie powołania stałych komisji Rady, ustalenia przedmiotu działania i składów osobowych.

[257] Więcej informacji na ten temat znajduje się w pkt III.6.

[258] E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy*…, s. 197.

Tytułem przykładu należy wskazać, że w gminie Żórawina komisja rewizyjna, dokonując kontroli, bierze pod uwagę kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym[259]. Natomiast w mieście Biała Podlaska komisja rewizyjna uwzględnia kryteria zgodności z prawem, celowości, gospodarności, rzetelności i efektywności działania[260].

Jeżeli zaś w danej gminie nie zostały określone kryteria kontroli, wówczas komisje powinny brać pod uwagę kryteria typowe dla postępowań kontrolnych. Pomocniczo można odnieść się do np. art. 5 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli[261], w którym ustawodawca wśród kryteriów kontroli realizowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli wymienił:

1. legalność;
2. gospodarność;
3. celowość;
4. rzetelność.

III.8. Uprawnienia komisji

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie określają, jakie konkretne czynności może podejmować komisja oraz jej członkowie w trakcie realizacji funkcji kontrolnej. Ustawodawca pozostawił tę kwestię do rozstrzygnięcia lokalnemu prawodawcy. W kontekście komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji istotne znaczenie będzie posiadać statut gminy. W art. 18a ust. 5 oraz art. 18b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazano bowiem, że zasady i tryb działania tychże komisji określa statut gminy, który powinien regulować m.in. procedurę inicjowania kontroli, zasady jej dokonywania oraz uprawnienia przysługujące komisji.

Szczególne uprawnienia powinna posiadać komisja rewizyjna. W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 30 marca 2022 roku komisja rewizyjna powinna mieć możliwość ustalania stanu faktycznego w obszarze kontrolowanej działalności organu wykonawczego i innych podmiotów[262]. Dlatego komisja rewizyjna powinna posiadać prawo do:

---

[259] Por. § 51 ust. 1 załącznika do Uchwały Nr XIX/179/26 Rady Gminy Żórawina z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żórawina (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2026 r. poz. 694).

[260] § 48 ust. 1 załącznika do Uchwały Nr XX/39/16 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Biała Podlaska (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2016 r. poz. 3).

[261] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

[262] Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1280/21

- wstępu do pomieszczeń i innych obiektów podmiotów kontrolowanych;
- wglądu do ksiąg, rejestrów, planów, sprawozdań oraz innych akt i dokumentów znajdujących się w podmiocie kontrolowanym i związanych z jego działalnością;
- zabezpieczenia dokumentów i innych dowodów, w szczególności oględzin, zeznań świadków, opinii biegłych oraz pisemnych wyjaśnień i oświadczeń kontrolowanych;
- zwoływania za pośrednictwem kierownika podmiotu kontrolowanego narad z pracownikami kontrolowanego podmiotu oraz żądania od właściwych w sprawie osób złożenia pisemnych lub ustnych wyjaśnień i informacji[263].

Odnosząc się natomiast do komisji skarg, wniosków i petycji, należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że tryb działania tejże komisji jest ściśle i bezpośrednio związany z zakresem oraz treścią składanych do rady dokumentów wskazanych w art. 18b ustawy o samorządzie gminnym[264]. Ponadto komisja nie jest legitymowana do załatwiania sprawy w imieniu rady gminy, a więc czynności podejmowane przez ten organ pomocniczy będą ograniczać się do rozpatrywania i przygotowywania propozycji odpowiedzi. W praktyce oznacza to, że komisja została wyposażona w kompetencje do dokonywania czynności wynikających z procedury rozpatrywania danego pisma, tj. czynności sprawdzających (w przypadku skargi) lub ustaleń co do zasadności (potrzeby) uwzględnienia wniosku czy petycji oraz do przedstawienia tych ustaleń radzie[265].

Komisja może zatem:

- zwracać się do organu lub instytucji, której sprawa dotyczy, z prośbą o przedstawienie wyjaśnień i potrzebnych dokumentów;
- wzywać skarżącego (wnioskodawcę) do złożenia wyjaśnień lub uzupełnień, jeżeli z treści skargi (wniosku, petycji) nie można ustalić jej przedmiotu.

---

[263] Katalog wybranych uprawnień komisji rewizyjnych został opracowany na podstawie:

Uchwały Nr XIII/146/2025 Rady Miasta Sopotu z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie Statutu Miasta Sopotu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2025 r. poz. 2267);

Uchwały Nr XIV/157/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie Statutu Miasta Tarnobrzega (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 5774);

Uchwały Nr IX/72/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 28 października 2024 r. w sprawie Statutu Miasta Zabrze (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2024 r. poz. 7452);

Uchwały Nr XVI/150/2025 Rady Miasta Malborka z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Malborka (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2025 r. poz. 2203).

[264] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 104–105.

[265] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 30.10.2018 r., P-1.4131.321.2018.KN, Zacho 2018, nr 5103.

W kontekście pozostałych komisji ustawodawca odstąpił od obowiązku określenia trybu i zasad ich działania w statucie. Niemniej najczęściej ogólne uprawnienia komisji stałych lub doraźnych określane są w regulaminie pracy rady stanowiącym część statutu. Z analizy lokalnych regulacji wynika, że uprawnienia komisji stałych są tożsame z uprawnieniami komisji rewizyjnych. Oznacza to, że kontrolujący są uprawnieni do:

- wstępu do pomieszczeń oraz innych obiektów jednostki kontrolowanej;
- wglądu do akt i dokumentów znajdujących się w kontrolowanej jednostce i związanych z jej działalnością;
- zabezpieczenia dokumentów oraz innych dowodów;
- powołania biegłego w celu zbadania spraw będących przedmiotem kontroli;
- żądania od pracowników kontrolowanej jednostki ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli;
- przyjmowania oświadczeń od pracowników kontrolowanej jednostki;
- pozyskiwania materiałów i informacji od organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych[266].

III.8.1. Dostęp do dokumentów i wyjaśnień

Komisja korzysta z informacji w zakresie niezbędnym do wykonania zadania powierzonego jej przez radę i wynikającego z planu albo przedmiotu kontroli. Żądanie dokumentów powinno wskazywać badane zagadnienie i oczekiwaną formę dokumentacji. Ułatwia to jednostce ustalenie, które dane są niezbędne, a które należy wyłączyć. Przed przekazaniem materiału przedstawiciel jednostki i osoba obsługująca komisję powinni uzgodnić zakres danych, podstawę prawną do udostępnienia, ograniczenia kopiowania i dalszego obiegu. Najlepiej, jeżeli te ustalenia są udokumentowane.

Należy pamiętać, że wyjaśnienia pracownika lub kierownika jednostki także mogą zawierać dane osobowe albo tajemnicę prawnie chronioną (zobacz powyżej). Pytania należy formułować wokół procesu, decyzji i dokumentów, a nie prywatnych okoliczności osoby. Gdy odpowiedź wymaga ujawnienia chronionych szczegółów, komisja powinna ustalić niepubliczny sposób zapoznania się z nimi; jawność posiedzenia nie uchyla ustawowych ograniczeń.

[266] § 31 ust. 1 załącznika nr 3 do Uchwały nr XX/340/2004 Rady Miejskiej Katowic z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Katowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 6249 t.j.).

Dobra praktyka



Do wezwania o dokumenty można dołączyć tabelę z kolumnami: dokument, cel, okres, forma przekazania, przewidywane dane chronione (jeżeli ma zastosowanie). W odpowiedzi jednostka może przy każdym punkcie wskazać, czy przyznaje pełny dostęp, dostęp częściowy, wgląd na miejscu albo odmowę z uzasadnieniem. Zapewni to czytelność i rozliczalność.

III.9. Zakres postępowania rozpoznawczego prowadzonego przez komisję

Najistotniejszym etapem w procesie kontrolnym jest dokonywanie ustaleń faktycznych oraz porównanie ich ze stanem pożądanym. Istotą tego stadium jest przede wszystkim uzyskanie jak najpełniejszej informacji na temat rzeczywistej działalności kontrolowanego[267]. W literaturze przedmiotu etap ten nazywany jest również postępowaniem rozpoznawczym, bowiem organ kontrolujący dokonuje w nim rozpoznawania danej działalności (lub stanu), czyli ustalenia rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie[268]. Innymi słowy, etap rozpoznawczy umożliwia komisji rady gminy zapoznanie się ze stanem istniejącym, który stanowić będzie podstawę konfrontacji ustaleń z przyjętymi kryteriami oraz sformułowania wniosków i zaleceń. Warto podkreślić, że dokonanie błędnych ustaleń będzie rzutować na prawidłowość całego postępowania kontrolnego.

Postępowanie rozpoznawcze, podobnie jak cały proces kontrolny, powinno zostać przeprowadzone w sposób bezstronny, sprawny, efektywny oraz rzetelny. Przywołane cechy stanowią gwarancje wiarygodności poczynionych ustaleń faktycznych. O konieczności ich przestrzegania często przypominają regulacje statutowe. Tytułem przykładu należy wskazać na § 49 ust. 1 uchwały Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego nr LVII/702/2017 z dnia 18 grudnia 2017 roku, w myśl którego postępowanie kontrolne przeprowadza się w sposób umożliwiający bezstronne i rzetelne ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności kontrolowanego podmiotu oraz rzetelne jego udokumentowanie […][269]. Natomiast

---

[267] E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003, s. 107.

[268] J. Jagielski, *O znaczeniu i potrzebie kontroli administracji, Seria esejów absolwentów Krasiniaka*, Ciechanów 2022, s. 6.

[269] Uchwała Nr LVII/702/2017 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2021 r. poz. 2535).

radni gminy Kobierzyce uznali, że komisja skarg, wniosków i petycji ma obowiązek dokonywania rzetelnej i obiektywnej oceny przedstawionych wyjaśnień i dokumentów[270].

Sposób przeprowadzania postępowania rozpoznawczego komisji rady gminy nie został uregulowany w ustawie o samorządzie gminnym. Wytycznych w tym zakresie członkowie komisji rad gmin mogą poszukiwać w statutach jednostek samorządu terytorialnego. Najczęściej szczegółowy opis procesu poznawania stanu faktycznego kontrolowanego podmiotu jest opracowywany w kontekście komisji rewizyjnej. Niemniej sposób postępowania w ramach kontroli powinien być tożsamy dla każdej komisji rady.

Kontrole przeprowadzane są przez komisję lub zespoły kontrolne składające się z członków danej komisji. Z przeglądu regulacji statutowych można wywnioskować, że stan faktyczny ustalany jest na podstawie dowodów zebranych w toku postępowania kontrolnego, w szczególności na podstawie dokumentów, wyjaśnień oraz opinii[271]. Dowodem może być wszystko, co nie jest sprzeczne z prawem.

Radni powinni mieć zapewnione odpowiednie warunki i środki dla prawidłowego przeprowadzenia kontroli. W tym celu kierownik kontrolowanej jednostki powinien w szczególności przedkładać, na żądanie kontrolujących, dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwić kontrolującym wstęp do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu[272]. Ponadto na żądanie kontrolujących kierownik kontrolowanego podmiotu obowiązany jest udzielić ustnych i pisemnych wyjaśnień[273]. Jeżeli kontrola nie jest przeprowadzana w formie gabinetowej, lecz na terenie kontrolowanego podmiotu, to czynności kontrolne powinny być dokonywane w dniach i godzinach pracy tegoż podmiotu[274].

Należy również pamiętać, że choć w ramach postępowania rozpoznawczego radni mają prawo wglądu do dokumentów, akt i innych materiałów, to nie jest

---

[270] Por. § 98 ust. 4 załącznika nr 1 do Uchwały Nr XII/207/2025 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 16 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kobierzyce (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2025 r. poz. 2603).

[271] Np. § 6 ust. 2 załącznika nr 2 do Uchwały Nr IX/72/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 28 października 2024 r. w sprawie Statutu Miasta Zabrze (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2024 r. poz. 7452).

[272] Np. § 34 ust. 2 i 3 załącznika do Uchwały Nr XXXVII/448/17 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Piekar Śląskich miasta na prawach powiatu (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2021 r. poz. 1531).

[273] Tamże.

[274] § 23 Uchwały nr XLVI/441/13 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Wałbrzych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2022 r. poz. 5602).

to jednak uprawnienie o charakterze bezgranicznym. Jeżeli określone informacje lub materiały objęte są ochroną informacji niejawnych, danych osobowych czy też tajemnicą skarbową i inną, to dostęp do nich regulują przepisy szczególne[275]. Nie ulega również wątpliwości, że przedmiotem ustaleń komisji nie mogą być indywidualne sprawy administracyjne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. Kontrola rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych sprawowana jest w trybach określonych w k.p.a. lub o.p. przez właściwe organy wyższego stopnia. Komisja może jednak w ramach postępowania rozpoznawczego żądać informacji zbiorczych (np. dotyczących wydatkowania środków na realizację zadań, w ramach których wydawane są decyzje administracyjne).

Komisje rady nie posiadają instrumentów przymuszających podmioty kontrolowane do przedstawiania dokumentów czy też informacji. Postępowanie rozpoznawcze opiera się na współdziałaniu kontrolowanego podmiotu oraz na dostępie do materiałów i wyjaśnień udzielanych w ramach obowiązków wynikających ze statutu. Ewentualne utrudnianie pracy członków komisji może skutkować podejmowaniem działań na podstawie przepisów ogólnych, np. poprzez wniesienie skargi na działalność kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej.

[275] Np. § 87 ust. 5 Uchwały Nr XXXVII.254.2021 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Chocianów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2021 r. poz. 635).

Schemat postępowania rozpoznawczego

1. Rozpoczęcie czynności kontrolnych

↓

2. Ustalenie stanu prawnego

1) zidentyfikowanie podstaw działania kontrolowanego podmiotu (przepisy powszechnie obowiązujące, akty prawa wewnętrznie obowiązujące);

2) obowiązujące procedury wewnętrzne i uchwały/zarządzenia dotyczące badanego zakresu.

↓

3. Gromadzenie materiału dowodowego

1) analiza dokumentacji źródłowej (finansowo-księgowej, administracyjnej, organizacyjnej);

2) wyjaśnienia kierownika kontrolowanej jednostki i pracowników;

3) oględziny oraz wizje lokalne (w razie potrzeby);

4) uzyskanie opinii i ekspertyz zewnętrznych.

↓

4. Bieżące dokumentowanie czynności kontrolnych

1) sporządzanie protokołów z posiedzeń i czynności kontrolnych;

2) opracowywanie notatek, zestawień i kopii dokumentów źródłowych.

↓

5. Zamknięcie postępowania rozpoznawczego

↓

Przejście do fazy oceniającej – zestawienie zidentyfikowanego stanu faktycznego ze stanem pożądanym.

III.10. Dokumentowanie czynności kontrolnych komisji i zabezpieczanie materiału

Zasadniczym celem czynności kontrolnych komisji jest porównanie stanu zastanego ze stanem pożądanym i wydanie na tej podstawie wniosków oraz rekomendacji. Badanie stanu faktycznego może następować w formie gabinetowej, ale również na podstawie czynności podejmowanych w terenie, np. w siedzibie kontrolowanej jednostki organizacyjnej. O ile formułowanie ocen czy też ostatecznych rozstrzygnięć następować będzie in pleno przez członków komisji, o tyle poszczególne czynności kontrolne będą najczęściej podejmowane przez wybranych członków komisji tworzących tzw. zespoły kontrolne.

Z tego względu istotne jest jak najbardziej szczegółowe udokumentowanie czynności kontrolnych, tak aby poczynione spostrzeżenia mogły stanowić podstawę końcowej oceny formułowanej przez komisję. W postępowaniu rozpoznawczym radni będą mieli do czynienia najczęściej z dokumentami, wyjaśnieniami, opiniami czy też oględzinami. Próbując określić rekomendowany sposób udokumentowania i zabezpieczenia materiału dowodowego, warto odnieść się do regulacji statutowych.

Zespoły kontrolne, wszczynając kontrolę, powinny założyć akta sprawy, w których będą dokumentować przebieg i wyniki czynności kontrolnych. Akta kontroli powinny być prowadzone w sposób uporządkowany, zgodnie z tokiem dokonywanych czynności[276]. Akta kontroli powinny być przechowywane w biurze rady w sposób uniemożliwiający dostęp osób postronnych, tzn. w zamykanej szafie, analogicznie do zasad przewidzianych dla dokumentacji zawierającej dane osobowe. Jeżeli w ramach akt gromadzone są dokumenty w formie elektronicznej, to powinny być one przechowane w urzędowym systemie obiegu dokumentów, w zaszyfrowanej formie. Otrzymane pliki nie powinny być przechowywane na prywatnych skrzynkach mailowych członków komisji.

W ramach prowadzonych akt gromadzony jest materiał dowodowy oraz inne dokumenty związane z postępowaniem kontrolnym[277]. Z całą pewnością integralną częścią akt będą kopie dokumentów. Oczywiste jest, że radni mają prawo do sporządzania lub otrzymywania odpisów czy też kopii udostępnionych ma-

[276] Np. § 38 ust. 2–4 załącznika do Uchwały Nr XLI/260/2013 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Siechnice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2021 r. poz. 5434).

[277] Np. § 11 ust. 2 załącznika do Uchwały Nr XXXIV/723/2016 Rady Miasta Kielce z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kielce (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2016 r. poz. 4095).

teriałów, o ile nie są objęte ochroną prawną[278]. Sporządzenie kopii dokumentów jest istotne, ponieważ w przypadku kontroli przeprowadzanej w pomieszczeniach podmiotu kontrolowanego radni mogą nie mieć możliwości dokładnego przeanalizowania treści otrzymanych dokumentów. Wówczas kopie materiałów będą mogły stanowić przedmiot analizy przeprowadzanej przez radnych w trybie gabinetowym. Należy również pamiętać, że kontrola radnych nie może wpływać na prawidłowe funkcjonowanie kontrolowanego podmiotu. Dlatego należy zarekomendować, żeby radni w toku prowadzonego postępowania rozpoznawczego żądali przede wszystkim kopii materiałów.

Radni mogą również oczekiwać od kierownika lub pracowników kontrolowanej jednostki składania wyjaśnień w formie pisemnej [279]. Wówczas otrzymana odpowiedź w formie dokumentowej będzie stanowić wystarczające utrwalenie zebranych informacji. Natomiast w przypadku składania wyjaśnień w formie ustnej, wypowiedzi powinny zostać utrwalone. Najczęściej następuje to w formie protokołu [280]. Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień powinni podpisać członkowie komisji przyjmujący wyjaśnienia oraz osoba, która je składa. Na żądanie wyjaśniającego mogą być przez niego złożone na piśmie[281].

Kontrolujący mogą sporządzać niezbędne dla kontroli zestawienia i obliczenia na podstawie dokumentów, a w razie potrzeby żądać ich sporządzenia od kierownika podmiotu kontrolowanego[282]. Ponadto kontrolujący uprawnieni są do gromadzenia ekspertyz lub opinii sporządzanych przez specjalistów[283].

Jednym z istotniejszych elementów akt kontroli jest protokół z postępowania kontrolnego. Jest on sporządzany po przeprowadzeniu czynności kontrolnych[284].

---

[278] Np. § 7 załącznika nr 2 do Uchwały Nr XLVI/373/2021 Rady Miasta Kraśnik z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kraśnik (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2022 r. poz. 205).

[279] Np. § 58 ust. 3 pkt 3 załącznika do Uchwały Nr XLII/229/2018 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Hrubieszów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2018 r. poz. 4470).

[280] Tamże.

[281] Np. § 61 ust. 4 Uchwały Nr XXXIX/370/2021 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie Statutu Miasta Bielawa (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2021 r. poz. 2650).

[282] Np. § 80 ust. 6 załącznika do Uchwały Nr XVIII/156/2025 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Świebodzice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2025 r. poz. 5132).

[283] Np. § 13 ust. 1 załącznika do Uchwały Nr XXXIV/723/2016 Rady Miasta Kielce…

[284] Np. § 57 ust. 1 załącznika do Uchwały Nr XIX/179/26 z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żórawina (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2026 r. poz. 694).

Termin sporządzenia protokołu pokontrolnego może wynikać ze statutu jednostki samorządu terytorialnego. Dokument powinien zawierać w szczególności:

1) nazwę i adres kontrolowanego podmiotu;
2) imię i nazwisko kontrolujących;
3) daty rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych;
4) określenie przedmiotowego zakresu kontroli i okresu objętego kontrolą;
5) imię i nazwisko kierownika kontrolowanego podmiotu;
6) przebieg i wynik czynności kontrolnych, a w szczególności wnioski kontroli wskazujące na stwierdzenie nieprawidłowości w działalności kontrolowanego podmiotu oraz wskazanie dowodów potwierdzających ustalenia zawarte w protokole;
7) datę i miejsce podpisania protokołu;
8) podpisy kontrolujących i kierownika kontrolowanego podmiotu lub notatkę o odmowie podpisania protokołu z podaniem przyczyn odmowy[285].

Dodatkowo protokół pokontrolny może zawierać wnioski oraz propozycje co do sposobu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli[286].

Protokół sporządzany jest przynajmniej w dwóch egzemplarzach. Wynika to z faktu, że dokument powinien zostać przekazany również kierownikowi jednostki kontrolowanej. Dzięki temu istnieje możliwość złożenia uwag dotyczących kontroli i jej wyników.

[285] Np. § 51 ust. 1 Uchwały Nr XLVII/269/2018 Rady Gminy Kutno z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kutno (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 r. poz. 5556).

[286] Np. § 96 ust. 2 Uchwały Nr XXIII/152/2025 Rady Gminy Głogów z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie Statutu Gminy Głogów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2026 r. poz. 122).

Przykład protokołu pokontrolnego[287]

RM. 1412.2.2016

Przewodniczący Zespołu Kontrolnego

Radny Jan Spałka

KANCELARIA OGÓLNA Urzędu Miejskiego w Rzgowie wpł. 19-12-2016 Ilość załączników 10033 Podpis

Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej

Sz. P Grażyna Gałkiewicz

Protokół pokontrolny dot. Kontroli problemowej w Urzędzie Miejskim w Rzgowie obejmującej wydatkowanie środków z budżetu gminy na sfinansowanie linii autobusowej numer 70.

Na mocy uchwały nr XXIX/211/2016 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 30 listopada 2016 roku w sprawie zlecenia Komisji Rewizyjnej kontroli problemowej ,upoważnienia nr. 2/2016 z dnia 2 grudnia 2016 roku udzielonego przez Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Rzgowie P. Grażynę Gałkiewicz oraz wniosku Przewodniczącego Zespołu Kontrolnego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 5 grudnia 2016 roku do Burmistrza Rzgowa zespół kontrolny przedstawił wniosek o przygotowaniu przez służby burmistrza poniższych dokumentów:

1. Porozumień wraz z aneksami zawartych przez Burmistrza Rzgowa od momentu uruchomienia linii 70.
2. Dokumentów stwierdzających zabezpieczenie środków w budżecie na poszczególne lata na funkcjonowanie tej linii.
3. Faktury wraz z potwierdzeniem zapłaty.
4. Inne dokumenty związane z wydatkowaniem środków na utrzymanie linii 70.

Zespół kontrolny w składzie: Przewodniczący Zespołu: Jan Spałka, członek zespołu p. Rafał Kluczyński i oddelegowany na podstawie wniosku skierowanego do Przewodniczącego Komisji Spraw Społecznych Rady Miejskiej w Rzgowie z 08.12.2016r. oraz upoważnienia nr 4/16 z 09.12.2016r. z Komisji Spraw Społecznych p. Leszek Chwiałkowski przeprowadził kontrolę w dniach 09.12.2016 – 20.12.2016 r. Burmistrz udostępnił następujące dokumenty:

1. Porozumienie Międzygminne z dnia 29.12.2010r. w sprawie międzygminnej komunikacji autobusowej wraz z załącznikami:
   a) Załącznik nr.1 do porozumienia – „przebieg i długość trasy linii 70" .
   b) Rozkład jazdy.
2. Aneks nr 1 z dnia 28.02.2011r. do Porozumienia Międzygminnego w sprawie międzygminnej komunikacji autobusowej z dnia 29.12.2010 r. wraz z załącznikami:
   a) Załącznik nr 1 – rozkład jazdy.
   b) Załącznik nr 2 – Szczegółowe zasady rozliczania usług przewozowych oraz wzory dokumentów rozliczeniowych.
3. Aneks nr 2 z dnia 23.12.2011r. do Porozumienia Międzygminnego w sprawie międzygminnej komunikacji autobusowej z dnia 29.12.2010 r.
4. Aneks nr 3 z dnia 12.10.2012r. do Porozumienia Międzygminnego w sprawie międzygminnej komunikacji autobusowej z dnia 29.12.2010 r. wraz z załącznikami:
   a) Przebieg i długość trasy objętej porozumieniem.
   b) Rozkład jazdy linii 70.

RADA MIEJSKA w RZGOWIE wpł. 21. 12. 2016 Ilość załączników ... Podpis ...

1

[287] Protokół z kontroli komisji rewizyjnej Rady Miejskiej w Rzgowie w przedmiocie wydatkowania środków z budżetu gminy na sfinansowanie linii autobusowej nr 70, https://bip.rzgow.pl/artykul/448/11025/protokol-zkontroli-wydatkowania-srodkow-z-budzetu-gminy-na-sfinansowanie-linii-autobusowej-nr-70 [dostęp: 20 czerwca 2026 r.].

c) Załącznik nr 3 - Szczegółowe zasady rozliczania usług przewozowych oraz wzory dokumentów rozliczeniowych.

Aneks nr 3 precyzuje warunki umowy na czas nieokreślony i obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Burmistrz Rzgowa przedstawił dokumenty stwierdzające zabezpieczenie środków w budżecie na funkcjonowanie linii 70 w latach 2011-2015 – załączniki do uchwał nr. IV/26/2011 z dnia 02.02.2011r., XVII/158/2012 z dnia 18.01.2012r., XXX/270/2013 z dnia 23.01.2013r., XLII/391/2014 z dnia 15.01.2014r., V/11/2015 z dnia 29.01.2015r. i XVIII/107/2016r. z dnia 29.01.2016r.

Zarezerwowane kwoty wymienione w dziale 600, rozdziale 60004 (lokalny transport zbiorowy) opierają na kwoty odpowiednio:

a) W roku 2011 - 1.500.760,00 zł.
b) W roku 2012 – 1.967.000,00 zł
c) W roku 2013 – 1.876.364,00 zł
d) W roku 2014 – 2.084.379,00 zł
e) W roku 2015 – 1.800.000,00 zł
f) W roku 2016 – 2.012.000,00 zł

W załącznikach „Wydatki budżetu Gminy Rzgów na rok 2011, 2012,2013, 2014, 2015, 2016"nie podaje się szczegółowego rozbicia kosztów na poszczególne linie autobusowe odsługujące mieszkańców naszej gminy.

Burmistrz Rzgowa przedstawił do kontroli faktury za lata 2011-2016 wraz z dokumentami rozliczeń usług przewozowych linii 70 przedstawione przez Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi oraz dowody wpłat należności realizujących faktury. Realizując pkt 4 przedmiotu kontroli Burmistrz nie przedstawił innych dokumentów.

W wyniku kontroli stwierdzono:

1. Porozumienie Międzygminne z 29.12.2010 r., którego organizatorem jest Gmina Łódź określa m.in. zasady, koszty i czas funkcjonowania porozumienia . Załączniki określają precyzyjnie dane wymienione w dokumencie głównym. Późniejsze aneksy dotyczą głównie zmian w partycypowaniu gmin w całości kosztów utrzymania linii. W pierwotnej wersji porozumienia za okres 01.01.2011 – 28.02.2011 Gmina Rzgów współfinansować miała usługi przewozowe na odcinku linii objętej porozumieniem w wysokości 3.686,59 zł netto + vat za każdy miesiąc.

Aneks numer 1 wprowadził w tej kwestii zmianę w okresie 01.03.2011 – 31.12.2011. Za każdy kilometr przebiegu linii autobusowej na odcinku objętym porozumieniem Uczestnik porozumienia płacić będzie cenę wozokilometra dla właściwego rodzaju taboru określonego w umowie z przewoźnikiem na przedmiotowi linii w proporcjach:

a. Gmina Łódź – 50% kosztów całkowitych na tym odcinku linii.
b. Gmina Rzgów – 50% kosztów całkowitych na tym odcinku linii.

Dokonano także zmian w zapisie innych punktów porozumienia z zakresu praw i obowiązków Uczestników porozumienia.

Aneks numer 2 obowiązujący w okresie 01.01.2012 – 31.12.2012 przedłuża okres porozumienia na wymieniony czas bez zmian zasad.
Aneks numer 3 zmienia zasady podziału kosztów. Za każdy kilometr przebiegu linii autobusowej na odcinku objętym porozumieniem Uczestnik porozumienia płacić będzie cenę wozokilometra dla właściwego rodzaju taboru określonego w umowie z przewoźnikiem na przedmiotowej linii w proporcjach:

a. Gmina Łódź – 68% kosztów całkowitych na tym odcinku linii.
b. Gmina Rzgów – 32% kosztów całkowitych na tym odcinku linii.

Dokonano także zmian w zapisie innych punktów porozumienia z zakresu praw i obowiązków Uczestników porozumienia. Cena wozokilometra, o której mowa w ust. 2, może ulegać zmianie na skutek przeprowadzanych u przewoźnika audytów mających na celu określenie wysokości należnej mu rekompensaty z tytułu wykonywanego zadania. Informacja o wysokości ceny wozokilometra dla właściwego rodzaju taboru będzie przekazywana każdorocznie Uczestnikom porozumienia przez Organizatora porozumienia do końca października roku poprzedzającego kolejny rok budżetowy. Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi przedstawił takie dokumenty – prognozy na kolejny rok 27.10.2014, 22.10.2015, 31.10.2016.

2. W budżecie gminy zabezpieczono odpowiednie kwoty na realizację zadania własnego.

3. Faktury wpływały do kancelarii ogólnej Urzędu Miasta niezwłocznie po dacie wystawienia faktury umożliwiając terminową zapłatę.

4. Faktury są prawidłowo opisane i ostemplowane przez odpowiednie służby urzędu: pieczęciami kancelarii ogólnej, pieczęcią potwierdzenia zakupu/wykonania prac/usług zgodnie z fakturą, pieczęcią sprawdzenia pod względem merytorycznym, pieczęcią wydatku strukturalnego, pieczęcią zamówienia zwolnionego ze stosowania ustawy „Prawo Zamówień Publicznych" z dnia 29.01.2004r. art.4 pkt.8, pieczęcią faktu nie wnoszenia uwag co do celowości, legalności i gospodarności wydatków oraz stwierdzenia poprawności wydatku pod względem formalnym i rachunkowym.
5. Faktury opłacono terminowo i zgodnie z ich wartościami.
6. Nie stwierdzono w przedmiocie kontroli błędów i uchybień.

III.10.1. Jak dokumentować czynności komisji i zabezpieczać materiał?

Dokumentacja komisji powinna umożliwiać odtworzenie przebiegu kontroli. W protokole należy opisywać przede wszystkim źródło dokonanych ustaleń, datę, zakres czynności i wniosek. Dane osobowe wpisuje się wtedy, gdy są niezbędne dla zrozumienia nieprawidłowości albo dalszego postępowania. Dla materiałów zawierających dane lub tajemnice prawnie chronione warto prowadzić uproszczony rejestr z ustaleniem, kto otrzymał dokument, kiedy, w jakiej postaci, na jakiej podstawie oraz kiedy go zwrócił lub usunął. Fotografie i nagrania wykonuje się tylko w zakresie objętym kontrolą, a urządzenie i miejsce zapisu powinny spełniać wymagania bezpieczeństwa.

Transmisja sesji oraz publikacja protokołu mają odrębną podstawę prawną, lecz nie uzasadniają publicznego ujawnienia każdej informacji z przebiegu kontroli. Materiały na sesję należy przygotować w wersji zminimalizowanej, a przewodniczący powinien reagować, gdy dyskusja zaczyna ujawniać dane osobowe lub informacje prawnie chronione niezwiązane z przedmiotem obrad. Zaplanowanie publikacji, dostępności i odpowiednich zabezpieczeń powinno poprzedzać samo nagrywanie[288].

Uważaj na

Anonimizacja w samym protokole nie jest wystarczająca, jeżeli do BIP dołączono niezanonimizowany załącznik albo nagranie pozwalające łatwo odtworzyć usunięte dane osobowe.

III.11. Jak komunikować ustalenia komisji na sesji i w pracach rady

Rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny realizuje swoją funkcję kontrolną przy pomocy komisji. Nie ulega więc wątpliwości, że ustalenia poczynione w toku postępowania kontrolnego muszą zostać przedstawione całemu organowi stanowiącemu. Ustawodawca nie formułuje szczególnych wytycznych w tym zakresie.

[288] Prezes UODO, *Projektowanie ochrony danych osobowych w związku z transmisją i nagrywaniem obrad kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, https://uodo.gov.pl/pl/file/5899 [dostęp: 26 września 2026 r.]; Decyzja Prezesa UODO z 18 października 2019 r., ZSPU.421.3.2019 dotycząca m.in. retencji danych w BIP i rozliczalności przy publikacji nagrań sesji, https://orzeczenia.uodo.gov.pl/document/urn:ndoc:gov:pl:uodo:2019:zspu_421_3 [dostęp: 24 września 2026 r.].

Wnioski wynikające z dokonanej kontroli powinny być klarowne, jednoznaczne i niedające pola do dowolnej interpretacji. Ocena powinna wyraźnie korespondować z celem podjętej kontroli i odpowiadać na wszelkie pytania i wątpliwości, które stanowiły podstawę do jej wszczęcia. Wnioski pokontrolne znajdują się w protokole, jednakże należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym komisje są zobowiązane do przedkładania radzie gminy sprawozdania z działalności. W ramach wspomnianej powinności mieszczą się również sprawozdania z przeprowadzonych kontroli[289]. Oznacza to, że podstawową formą komunikowania ustaleń zespołów kontrolnych będą sprawozdania.

Sprawozdanie jest dokumentem, w którym ujmowane będą wyniki kontroli[290]. Powinno ono zawierać zalecenia skierowane do podmiotu kontrolowanego, a także ewentualne opinie i wyjaśnienia kierownika tegoż podmiotu[291]. Sprawozdanie powinno również obejmować wniesione do protokołu zastrzeżenia. Dokument przekazywany jest przede wszystkim radzie gminy, która jest uprawniona do podjęcia uchwały w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania z przeprowadzonej kontroli[292]. Sprawozdanie nie może zawierać wiążących zaleceń pokontrolnych[293].

Wyniki kontroli mogą być również wykorzystywane w trakcie debaty nad raportem o stanie gminy organizowanej w trybie z art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym. Ustalenia z kontroli przeprowadzonych w danym roku, zwłaszcza odnoszące się do realizacji polityk, programów, strategii, czy też wykonania uchwał rady gminy, są istotnym materiałem dla radnych zabierających głos w tejże debacie. Radny, powołując się na konkretne, udokumentowane ustalenia komisji, wzmacnia jakość debaty i przekształca ją z wymiany ogólnych ocen w merytoryczne rozliczenie wykonywania zadań przez wójta. Jeżeli więc ustalenia kontrolne mają zostać wykorzystane jako podstawa negatywnej oceny w głosowaniu nad wotum zaufania, to powinny zostać przywołane i utrwalone w toku samej debaty, a nie jedynie w dokumentach wewnętrznych komisji. Sygnalizowanie zastrzeżeń wynikających z przeprowadzonych kontroli jest kluczowe dla prawidłowego sporządzenia uzasadnienia uchwały np. o nieudzieleniu wotum zaufania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 4 lutego 2021 roku

---

289 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lutego 2025 r., sygn. akt III SA/Gd 501/24, LEX nr 3841967.

290 Np. § 36 ust. 1 załącznika nr 1 Uchwały Nr LX/469/2018 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 30 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Miejskiej Kłodzko (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 5380).

291 Np. § 66 ust. 2 załącznika do Uchwały Nr VI/63/19 Rady Gminy Lipowa z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie statutu Gminy Lipowa (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r. poz. 2854).

292 Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 listopada 2018 r., znak sprawy: 123/18 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2018 r. poz. 5888).

293 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 921/21, LEX nr 3313046.

wskazał, że takie uzasadnienie powinno umożliwiać identyfikację motywów, jakimi kierowała się rada[294]. Skoro więc negatywna ocena pracy organu wykonawczego została wyrażona na podstawie wyników kontroli, to kwestia ta musi być wyraźnie wypowiedziana.

Wyniki kontroli mogą stanowić przedmiot bieżącej dyskusji podejmowanej w trakcie sesji rady gminy, w ramach poszczególnych punktów porządku obrad. Mogą być one przywoływane jako argument przy rozpatrywaniu projektów uchwał dotyczących obszaru objętego kontrolą, przy opiniowaniu budżetu i jego zmian, a także jako podstawa formułowania interpelacji i zapytań kierowanych do wójta.

III.12. Wybrane błędy dotyczące udziału komisji w procedurze kontroli

1. Próba wydawania wiążących zaleceń pokontrolnych

Zgodnie z art. 18a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym komisje rady gminy mogą podejmować czynności kontrolne. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem kontroli nie jest zabiegiem przypadkowym. W ten sposób ograniczono uprawnienia organu wewnętrznego rady gminy do porównania stanu faktycznego ze stanem pożądanym i wyrażenia oceny wraz z zaleceniami pokontrolnymi. Komisje rady gminy nie zostały natomiast wyposażone w kompetencje nadzorcze. Istotą nadzoru jest bowiem możliwość wyciągania konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, obserwowanego przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie[295]. Organ nadzorczy wyprowadza te konsekwencje, stosując środki nadzoru, które umożliwiają władcze i jednostronne oddziaływanie na czynności organu nadzorowanego[296].

Oznacza to, że radni nie mogą rozszerzać uprawnień kontrolnych na aspekt wydawania wiążących zaleceń pokontrolnych. Istotą kontroli prowadzonych przez komisje rady gminy jest zweryfikowanie działalności podmiotu oraz zwrócenie uwagi na ewentualne nieprawidłowości występujące w kontrolowanej jednostce. Wyciągnięcie konsekwencji czy też rzeczywiste wpłynięcie na sposób funkcjonowania danego podmiotu jest zadaniem właściwych organów nadzorczych.

---

[294] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 635/20.

[295] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 227.

[296] Tamże.

W tym kontekście wypada zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 lutego 2022 roku[297]. Skład orzekający rozpatrywał skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie przyjęcia wniosków i zaleceń pokontrolnych komisji rewizyjnej. W ocenie organu stanowiącego uchwała miała wyłącznie charakter kierunkowy i de facto powtarzała zalecenia komisji.

Stanowisko nie zostało zaakceptowane przez Sąd. Wyjaśniając główne motywy rozstrzygnięcia, dostrzeżono, że w uchwale wyraźnie wskazane były zalecenia pokontrolne z jednoczesnym określeniem terminu ich wykonania. Skład orzekający stwierdził, że komisje rady gminy nie mają uprawnień do wydawania wiążących zaleceń pokontrolnych, a tym samym zaleceniom tym nie mogła zostać nadana moc wiążąca w uchwale organu stanowiącego.

Na kanwie przywołanego orzeczenia należy podkreślić, że komisje rady nie są uprawnione do wydawania wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, do narzucania terminów ich realizacji ani do przedstawiania dowodów na potwierdzenie ich realizacji. Organ wewnętrzny rady gminy uprawniony jest wyłącznie do ustalania zgodności działania podmiotu kontrolowanego z określonym wymaganym kryterium oraz sformułowania na tej podstawie ocen i wniosków. Kontrola jest wyłącznie zespołem czynności materialno-technicznych[298].

2. Wyłączanie komisji rewizyjnej z procesu kontrolnego spółek handlowych stanowiących własność gminy

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy, przy pomocy komisji rewizyjnej, kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W ramach przywołanej normy kompetencyjnej nie wskazano wprost spółek prawa handlowego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Na kanwie tego przepisu powstał spór w doktrynie co do możliwości uwzględnienia spółek handlowych z wyłącznym udziałem gminy w planach kontroli komisji rewizyjnej.

W praktyce okazuje się, że plany kontroli komisji rewizyjnych często nie przewidują weryfikacji gminnych spółek handlowych. Tym samym, tego typu podmioty wyłączane są z kontroli społecznej na mocy decyzji samych radnych. Istotne jest więc rozważenie, czy taka praktyka jest prawidłowa.

W wyroku z dnia 25 listopada 2021 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że rada gminy została wyposażona przez ustawodawcę tylko w kompetencję do kontroli jednostek organizacyjnych. Kompetencje te nie obejmują

[297] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 921/21, LEX nr 3313046.
[298] Tamże.

jednak kontroli spółek ani spółdzielni[299]. Konkluzja taka wynika nie tylko z zasady wnioskowania *a contrario*, ale także z zasady kompetencji. Co więcej, komisja rewizyjna jest ciałem wewnętrznym rady, przy pomocy którego wykonuje ona swą funkcję kontrolną i działającym tylko w takim zakresie, w jakim ustawa powierzyła zadania kontrolne samej radzie, gdyż kompetencje komisji rewizyjnej są pochodną uprawnień samej rady[300].

Odmienne stanowisko wyraził natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2019 roku[301]. Skład orzekający przyjął, że spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania jest realizacja określonych zadań gminy, a nie przynoszenie zysku. Dlatego też przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, ponieważ rada gminy musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku do wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania. Przekazanie zadań do spółki nie może bowiem oznaczać wyjęcia ich spod kontroli rady. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w pojęciu „gminnych jednostek organizacyjnych", pomimo że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 22 kwietnia 2026 roku przyjęto natomiast, że nie jest argumentem przemawiającym za brakiem możliwości przeprowadzenia kontroli w spółce fakt istnienia w niej rady nadzorczej[302]. Rada nadzorcza jest wewnętrznym organem kontroli, nie wyłącza potrzeby ani możliwości kontrolowania przez radę gminy, choć ma wpływ na sposób i zakres wykonywania tej kontroli. Istnienie tego rodzaju organu ma ułatwić kontrolę nad jednostkami, ale w żadnym razie nie wyłącza uprawnień kontrolnych rady gminy realizowanych za pośrednictwem komisji rewizyjnej lub komisji doraźnej[303].

Należy zatem uznać, że plany kontroli komisji rady gminy powinny obejmować spółki, w których gmina jest jedynym właścicielem. Przeciwny sposób postępowania doprowadziłby do sytuacji, w której część podmiotów realizujących zadania publiczne byłaby wyłączona z kontroli prowadzonych przez przedstawicieli mieszkańców gminy.

---

[299] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 635/21, LEX nr 3288918.

[300] Tamże.

[301] Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 657/19, LEX nr 2716125.

[302] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 kwietnia 2026 r., sygn. akt II SA/Bd 930/25.

[303] Tamże.

III.13. Kazusy z praktyki samorządowej

1) Skarga ma charakter powszechny i nie ma żadnych ograniczeń co do ilości wnoszonych skarg.

Wiele lat temu mieszkaniec jednego powiatu chciał zarejestrować w wydziale komunikacji starostwa powiatowego zakupiony wcześniej motorower. Pracownik starostwa odmawiał dokonania tej czynności, twierdząc, że sprzedawca pojazdu nie posiadał w Krajowym Rejestrze Sądowym stosownego wpisu. Co ważne, motorower został zakupiony legalnie w oficjalnym sklepie. Z uwagi na odmowę dokonania rejestracji mieszkaniec wniósł do starosty skargę na działalność tego pracownika. Odmowa rejestracji odbywała się „przy okienku", bez doręczenia jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. Dlatego też nie było możliwości wykorzystania innej procedury przewidzianej prawem i skarga stała się „ostatnią deską ratunku".

Starosta uznał skargę za bezzasadną, zgadzając się z argumentacją pracownika i tym samym nie uwzględniając zarzutów skarżącego. Wobec takiej sytuacji, mieszkaniec wniósł kolejną skargę – tym razem do rady powiatu i na działalność starosty powiatowego. W swojej skardze mieszkaniec podnosił niewłaściwe załatwienie skargi przez starostę, polemizując z uzasadnieniem zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi. Po rozpatrzeniu skargi rada powiatu nie zgodziła się z zarzutami skarżącego i – podobnie jak starosta – uznała skargę za bezzasadną.

Chcąc wykorzystać wszystkie możliwości, skarżący wniósł następną skargę do wojewody, wskazując na nieprawidłowe działanie rady powiatu w jego sprawie. I dopiero wojewoda zgodził się z argumentacją skarżącego i uznał skargę za zasadną. W takim stanie rzeczy, dyrektor wydziału komunikacji skontaktował się ze skarżącym i zaprosił go w celu rejestracji pojazdu.

Opisana sprawa zakończyła się pomyślnie dla skarżącego. Dowodzi ona, że konstytucyjne prawo do składania skarg, wniosków i petycji przynosi niekiedy realne rezultaty. Z punktu widzenia organów załatwiających skargi istotne jest to, że role mogą się zmienić i działalność tych organów może być przedmiotem kolejnych skarg. Dlatego każdy organ powinien liczyć się z tym, że jeżeli nie dochowa staranności w załatwianiu skargi i popełni błędy, to skarżący będzie mógł wnieść następną skargę. W takim wypadku organ ten będzie musiał tłumaczyć się ze swojej działalności i jest ryzyko, że zostanie napiętnowany za niewłaściwe załatwienie wystąpienia.

2) *Skarżący wniósł skargę na pracownika jednostki, twierdząc, że nadużywa on formuły pracy zdalnej. Kierownik jednostki uznał skargę za bezzasadną, przy czym zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie zawierało wymaganych elementów*

z art. 238 k.p.a. W związku z tym skarżący wniósł kolejną skargę do organu właściwego do załatwienia skargi na działalność kierownika jednostki, wskazując m.in. na istotne naruszenie art. 238 k.p.a. Organ, po rozpatrzeniu tej skargi, uznał ją za bezzasadną. W uzasadnieniu stwierdzono, że pierwsza skarga nie była skargą, tylko „pismem dotyczącym wyjaśnień". Z tej przyczyny – zdaniem organu – kierownik jednostki nie był zobligowany do umieszczenia w odpowiedzi elementów z art. 238 k.p.a.

W tym kazusie doszło do dwukrotnych nieprawidłowości przy załatwianiu skarg. W pierwszym przypadku kierownik jednostki nie badał de facto sprawy i nie uzasadnił należycie swojego stanowiska. W odniesieniu do drugiej skargi, organ dokonał błędnej oceny stanu faktycznego, przyjmując bezpodstawnie, że dane pismo nie było skargą. Było to rażące naruszenie konstytucyjnego prawa do składania skarg, wniosków i petycji. Organ, ze względu na ewidentne naruszenie przepisu, powinien uznać skargę za zasadną. Zamiast tego – prawdopodobnie chcąc chronić kierownika jednostki – dokonał oczywiście błędnej kwalifikacji pierwszego pisma.

3) *Komisja skarg, wniosków i petycji gromadziła materiał dowodowy i ustalała stan faktyczny w przedmiocie złożonego wniosku. Po zakończonym postępowaniu wyjaśniającym uznała, że wniosek jest zasadny, i takie stanowisko zostało zarekomendowane radzie gminy. Jednakże podczas głosowania w radzie gminy propozycja komisji nie zyskała akceptacji i wniosek ostatecznie został uznany za niezasadny. Zatem rada gminy doszła do diametralnie innej konkluzji niż komisja. Powstaje więc pytanie, czy taki sposób procedowania był właściwy.*

W mojej ocenie rada gminy popełniła błąd. Oczywiste jest, że organem właściwym do załatwienia wystąpienia była rada gminy, a nie komisja skarg, wniosków i petycji, gdyż ta ostatnia jest tylko ciałem pomocniczym dla organu kontrolnego gminy. Niemniej jednak jest to gremium powołane do gromadzenia materiału dowodowego i ustalania stanu faktycznego. Jeżeli rada gminy nie podziela zdania komisji – do czego ma prawo – powinna podjąć dalsze działania wyjaśniające. Na przykład rada mogłaby zwrócić się do tego gremium o uzyskanie dodatkowych informacji, wyjaśnień lub o przeprowadzenie dalszych czynności dowodowych. Dopiero na tej podstawie powinna zostać podjęta decyzja co do sposobu załatwienia wniosku. W przeciwnym wypadku uchwała rady mogła mieć charakter arbitralny. Trudno bowiem zrozumieć motywy takiej decyzji, gdyż nie zostały przeprowadzone dodatkowe czynności, które zakwestionowałyby dotychczasowe ustalenia komisji[304].

[304] *Skargi, wnioski i petycje. Czy mają sens?*, podcast samorządowy FRDL, rozmowa J. Doroszа-Kruczyńskiego z J. Dolnym, 31.10.2025 r., https://www.youtube.com/watch?v=q9Lq_gUZpb4 [dostęp: 19 maja 2026 r.], 27:00–30:20.

Uważaj na

Niezaakceptowanie propozycji uchwały przygotowanej przez komisję skarg, wniosków i petycji nie może zakończyć postępowania wyjaśniającego w przedmiocie wystąpienia. Rada gminy – nie zgadzając się z rekomendacją komisji – powinna podjąć dalsze działania w celu wyjaśnienia sprawy i na tej podstawie przygotować nowy projekt uchwały.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Rozdział IV.

INDYWIDUALNE UPRAWNIENIA KONTROLNE I INFORMACYJNE RADNEGO

IV.1. Zakres uprawnień kontrolnych radnego

Indywidualne uprawnienia radnego, które mogą przywodzić na myśl działalność kontrolną, zostały uregulowane w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawodawca przyjął, 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”[305]. Zakres indywidualnego uprawnienia radnego jest niezależny od uprawnień kontrolnych rady gminy w ramach czynności wykonywanych przez komisję rewizyjną czy inne komisje rady – zarówno stałe, jak i doraźne[306]. Do jego realizacji radny nie potrzebuje dodatkowego umocowania przez radę gminy w formie uchwały czy powołania do właściwej komisji.

Należy jednak pamiętać, że prawo radnego nie ma charakteru bezwzględnego. Jest ono ograniczone przepisami dotyczącymi ochrony informacji prawnie chronionej oraz zakazem naruszania dóbr osobistych osób trzecich na skutek udzielania dostępu do takich informacji lub materiałów[307]. Ponadto uprawnienie to jest ograniczone zakresem uprawnień wynikających z wykonywania mandatu radnego i dotyczy działalności jednostek z danej gminy.

Prawodawca, posługując się sformułowaniem „w wykonywaniu mandatu radnego”, sygnalizuje, że radny może korzystać z uprawnień określonych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wyłącznie w zakresie zadaniowo-kompetencyjnym organu stanowiącego. Radny nie może wykorzystywać indywidualnych uprawnień kontrolnych do realizacji celów prywatnych, niezwiązanych z wykonywaniem mandatu[308]. Wypada również jednoznacznie wskazać, że uprawnienia radnego mogą być wykorzystywane wyłącznie w gminie, w której radny pełni mandat. Oznacza to, że radny z gminy X nie może żądać udostępnienia dokumentów od organu wykonawczego gminy Y ani żądać wstępu do pomieszczeń urzędu marszałkowskiego.

---

[305] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95).

[306] J. J. Zięty, *Przyczyny odmowy udzielenia radnym gminy informacji o działalności spółki komunalnej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2021, nr 3, s. 57.

[307] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 993/19, LEX nr 2781892.

[308] Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2024 r., sygn. akt III OSK 987/23, LEX nr 3790448.

Przykład praktyczny

Radny zwrócił się do pracowników wydziału gospodarki komunalnej Urzędu Gminy X z prośbą o udostępnienie listy członków Wspólnoty Gruntowej Gminy X, która jest w posiadaniu organów gminy. Jako podstawę prawną żądania radny wskazał art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Radny uzasadnił to faktem, że chce zobaczyć, czy znajduje się na liście członków Wspólnoty Gruntowej.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracownicy Urzędu Gminy X odmówili udostępnienia listy członków Wspólnoty Gruntowej Gminy X. W uzasadnieniu odmowy wskazali, że zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dostęp do materiałów przysługuje „w ramach wykonywanego mandatu", a zatem nie może służyć realizacji osobistych potrzeb. Ponadto podkreślono, że ustawa z dnia 29 czerwca 1963 roku o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie nakłada na organ stanowiący gminy żadnych zadań czy też kompetencji związanych ze wspólnotami gruntowymi. Oznacza to, że radny nie byłby uprawniony wystąpić o listę członków nawet w interesie publicznym, gdyż kwestie wspólnot gruntowych znajdują się poza właściwością rady gminy.

Kolejnymi ograniczeniami w zastosowaniu omawianych uprawnień są: ochrona informacji prawnie chronionej oraz zakaz naruszania dóbr osobistych osób trzecich. Odnosząc się do szeroko pojętej prawnej ochrony informacji, należy zwrócić uwagę, że będzie to dotyczyć danych objętych np. tajemnicą skarbową, bankową, przedsiębiorstwa, handlową czy też zawodową.

Pojęcie dóbr osobistych nie zostało jednolicie zdefiniowane. Na potrzeby niniejszych rozważań należy przyjąć, że dobra osobiste to uznane przez system wartości czy wysoko cenione osobiste stany rzeczy obejmujące fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie. Stanowią one przesłankę samorealizacji osoby ludzkiej, są nieodłącznie związane z człowiekiem, bez względu na jego stan psychiczny i stopień wrażliwości, i należą do kategorii dóbr niemajątkowych[309]. Katalog dóbr osobistych obejmuje również dobra osobiste związane ze sferą życia prywatnego, rodzinnego i ze sferą intymności[310]. Ochrona w tym zakresie może odnosić się do sytuacji, w których dochodzi do ujawnienia faktów z życia osobistego i rodzinnego, nadużywania uzyskanych informacji, zbierania w drodze prywatnych wywiadów

[309] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 157.

[310] Wyrok SN z dnia 18 stycznia 1984 r., sygn. akt I CR 400/83, LEX nr 2997.

informacji i ocen ze sfery intymności w celu ich opublikowania lub rozgłoszenia w inny sposób[311].

W tym miejscu wypada odnieść się do dyspozycji art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, w którym wymieniono przykłady chronionych dóbr osobistych człowieka. W katalogu tym mieszczą się w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska[312]. Należy pamiętać, że dobra osobiste są wartościami przynależnymi wszystkim kategoriom podmiotów prawa cywilnego, z tym że do osób prawnych oraz do niezupełnych osób prawnych przepisy o dobrach osobistych osób fizycznych stosuje się odpowiednio[313].

Nie ulega wątpliwości, że uprawnienia radnego mogą być realizowane wyłącznie z poszanowaniem wymienionych dóbr. Wiąże się to z ograniczeniami dotyczącymi bezwarunkowego dostępu do materiałów i pomieszczeń w kontrolowanych podmiotach. Przede wszystkim muszą być chronione informacje wrażliwe dotyczące zarówno osób pracujących w wymienionych w komentowanym przepisie podmiotach, jak i innych osób w jakikolwiek sposób z nimi związanych[314]. Z tego względu radny nie może żądać udostępnienia np. danych zawartych w aktach osobowych pracownika, o ile osoba zainteresowana nie wyrazi na to zgody[315].

Wystąpienie w sprawie jednej z negatywnych przesłanek uniemożliwia radnemu skorzystanie z przysługujących uprawnień. Odmowa udostępnienia informacji, materiałów, dostępu do pomieszczeń czy też wglądu w działalność nie następuje na podstawie decyzji administracyjnej. Odmowa udostępnienia materiałów żądanych przez radnego jest czynnością materialno-techniczną. Co ważne, sądy administracyjne nie są uprawnione do kontroli legalności działań podejmowanych przez organy samorządu gminy w trybie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym[316]. Tym samym brak jest podstaw prawnych do składania skarg na odmowę udostępnienia żądanych materiałów (bezczynność) do sądu administracyjnego.

---

311 Tamże.

312 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r., poz. 795).

313 A. Sylwestrzak, *Art. 23* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, wyd. 2, Warszawa 2024, LEX wydanie elektroniczne.

314 A. Wierzbica, *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023, s. 157–158.

315 Tamże.

316 Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1068/20, LEX nr 3118150.

IV.2. Podmioty zobowiązane do współpracy z radnym

Identyfikację podmiotów zobowiązanych do współpracy z radnym należy rozpocząć od odniesienia się do treści art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W przywołanym przepisie wskazano, że radny jest uprawniony m.in. do wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się żądane informacje i materiały, wglądu w działalność urzędu gminy, spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, zakładów, przedsiębiorstw oraz innych gminnych jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym ustawodawca dookreślił instytucje, które z mocy prawa powinny umożliwiać radnemu realizację jego uprawnienia.

Próbując sprecyzować katalog podmiotów zobowiązanych do współpracy z radnym, należy w pierwszej kolejności odnieść się do pojęcia urzędu gminy. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Oznacza to, że urząd jest aparatem pomocniczym organu wykonawczego, w którym zatrudniony jest aparat urzędniczy[317]. Z tego względu należy przyjąć, że w ramach urzędu zobowiązanymi podmiotami będą:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta);
- zastępcy wójta;
- sekretarz gminy;
- skarbnik;
- pozostali pracownicy urzędu.

W praktyce radny, wykorzystując swoje uprawnienia względem organu wykonawczego gminy lub urzędu gminy, będzie współpracować z pracownikami odpowiednich wydziałów. Tytułem przykładu, radny, chcąc zapoznać się z umową na organizację koncertu z okazji dni miasta, będzie współpracować z pracownikami wydziału kultury i sportu.

Kolejną grupą podmiotów wymienionych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym są spółki z udziałem gminy. Sposób rozumienia tegoż pojęcia determinowany jest przez art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Prawodawca przyjął, że w sferze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek[318]. W tożsamy sposób uregulowano kwestię realizacji gospodarki komunalnej poza sferą

[317] Por. art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

[318] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 678).

użyteczności publicznej przy pomocy spółek[319]. Gminy, niezależnie od sfery działalności, nie mogą zakładać ani uczestniczyć w żadnych innych spółkach handlowych, w szczególności w osobowych[320].

Oznacza to, że radny może wykorzystywać swoje uprawnienia wyłącznie względem spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych, w których gmina posiada udziały bądź akcje. Należy zwrócić uwagę, że przepis nie wiąże uprawnień radnego z pozycją jednostki samorządu terytorialnego w spółce. Nie jest więc ważne, czy gmina posiada wpływ na np. obsadę organów lub wyznaczanie kierunków działania spółki. Istotne jest, czy gmina posiada jakiekolwiek udziały bądź akcje. Jeśli dana spółka kapitałowa jest powiązana z gminą, to do współpracy z radnym zobowiązane są organy tychże spółek oraz ich pracownicy.

Nieco odmiennie należy interpretować kolejny z wymienionych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym podmiotów, tj. gminne osoby prawne. W polskim systemie prawnym nie zdefiniowano przywołanego pojęcia. W literaturze przedmiotu również brak jest zgody co do sposobu rozumienia pojęcia gminnych osób prawnych.

Nie wdając się w wielowątkowe rozważania, warto uznać za właściwy pogląd A. Wierzbicy, w myśl którego na potrzeby praw radnych za samorządową osobę prawną należy uznać taki podmiot, w którym jednostka ta posiada samodzielnie lub łącznie z innymi komunalnymi podmiotami ponad 50% kapitału zakładowego (udziałów lub akcji)[321]. Oznacza to, że organy oraz pracownicy tak rozumianych gminnych osób prawnych będą zobowiązani współpracować z radnym.

Kolejną kategorią podmiotów wymienionych przez ustawodawcę są zakłady oraz przedsiębiorstwa. Podobnie jak w przypadku gminnych osób prawnych brak jest legalnej definicji. Wydaje się, że do tej grupy będą zaliczane wszelkie przedsiębiorstwa w rozumieniu k.c., w których gmina posiada dominującą pozycję.

W kontekście kategorii innych jednostek organizacyjnych gminy również pojawiają się wątpliwości interpretacyjne. Jednakże na potrzeby niniejszej publikacji, warto odwołać się do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi podstawę prawną do tworzenia przez radę gminy, w drodze uchwały, innych gminnych jednostek organizacyjnych. Można zatem przyjąć, że uprawnienie radnego będzie obejmować jednostki utworzone przez radę gminy

[319] Por. art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

[320] A. Rzetecka-Gil, Art. 9 [w:] Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Gdańsk 2025.

[321] A. Wierzbica, Mandat…, s. 155.

oraz powiązane organizacyjnie z gminą[322]. Będą to więc najczęściej jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe.

Przykład praktyczny

Z okazji Dni Gminy X zorganizowany został na Rynku koncert. Umowę z artystą zawarła gminna instytucja kultury (dom kultury). Koncert wzbudził mieszane uczucia. Z tego względu następnego dnia radny pojawił się w siedzibie gminnej instytucji kultury i zażądał przedstawienia umowy w trybie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Kierownik instytucji stwierdził, że sprawę musi skonsultować z radcą prawnym, ponieważ stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dom kultury posiada osobowość prawną i nie jest jednostką organizacyjną gminy, a zatem w jego ocenie radny nie może powoływać się na uprawnienie z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym[323]. Jednocześnie kierownik poprosił radnego o cierpliwość. Członek organu stanowiącego oświadczył, że chce uzyskać wgląd do umowy tego samego dnia.

Po godzinie kierownik otrzymał opinię radcy prawnego, w myśl której rzeczywiście gminna instytucja kultury nie jest jednostką organizacyjną gminy. Niemniej z uwagi na art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, gmina organizuje działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest natomiast zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 1, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej to gmina decyduje o utworzeniu instytucji i nadaje jej również statut. Oznacza to, że gminna instytucja kultury jest ściśle powiązana z jednostką samorządu terytorialnego i z tego tytułu można ją zaliczyć do kategorii jednostek organizacyjnych gminy w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W przeciwnym razie realizacja zadania gminy polegającego na prowadzeniu działalności kulturalnej byłaby poza zakresem kontroli radnych.

322 B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2015, Tom 34, s. 68.

323 Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 457, z późn. zm.).

IV.3. Ograniczenia wykonywania mandatu kontrolnego

Indywidualne uprawnienia kontrolne ustanowione zostały w sposób szeroki, natomiast sposób ich realizacji powinien być zawężony z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących. Radny powinien wykazać związek żądania z mandatem. Niemniej ani statut, ani wewnętrzna procedura nie mogą zwężać ustawowego uprawnienia, mogą natomiast porządkować sposób udostępniania informacji[324].

Kwestie ograniczenia wykonywania mandatu kontrolnego zostały omówione powyżej w sekcji „Przesłanki ograniczające uprawnienia kontrolne radnych: ochrona danych osobowych, dobra osobiste, tajemnica przedsiębiorstwa". Tytułem przypomnienia, przetwarzanie danych osobowych wymaga zbadania zgodności z RODO; ochrona dóbr osobistych wymaga oceny ryzyka naruszenia dóbr osobistych, np. czci, wizerunku lub korespondencji; w przypadku tajemnic prawnie chronionych zbadać należy przepisy normujące poszczególne tajemnice. Wszystkie te ograniczenia mogą występować łącznie. Ich zastosowanie nie zawsze oznacza odmowę dostępu do informacji. Może jednak powodować, w zależności od sytuacji, zawężenie zakresu dostępu, przekazanie informacji zbiorczej, anonimizację albo uzyskanie jedynie wglądu do dokumentów bez prawa ich kopiowania.

Wybór trybu, z jakiego korzysta radny, aby uzyskać dostęp do informacji, ma konsekwencje prawne. Jeżeli radny wybiera tryb wnioskowania w drodze dostępu do informacji publicznej, działa jak każdy wnioskodawca, a ograniczenia i środki zaskarżenia wynikają z Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jeżeli korzysta z uprawnienia wynikającego z mandatu radnego, stosuje się odpowiednie ustawy samorządowe. W odniesieniu do tego trybu nie dopuszcza się skargi na bezczynność, co czyni zarówno uzasadnienie odmowy, jak i możliwie wąskie pierwotne określenie zakresu żądania szczególnie istotnymi[325].

---

[324] Por. P.M. Sitniewski, *Uprawnienia kontrolne radnych z art. 24 ust. 2 u.s.g. w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL, 2021, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/komentarz_Sitniewski._1.pdf [dostęp: 24 września 2026 r.].

[325] Por. S. Gajewski, *Glosa do postanowienia WSA w Kielcach z 29 stycznia 2021 r.*, II SA/Ke 1068/20 (glosa krytyczna), „Studia Prawa Publicznego" 2022, nr 1 (37), s. 169–183.

Przykład praktyczny

Radny żąda „wszystkich skarg na dyrektora szkoły". Zamiast odpowiedzi pełnej albo odmowy urząd powinien ustalić cel tego żądania, np. kontrolę terminowości rozpatrywania skarg. Wówczas zwykle wystarczy rejestr dat, sposobu zakończenia i działań naprawczych. Treść skarg oraz dane uczniów i rodziców udostępnia się tylko w zakresie koniecznym do zbadania konkretnych wątpliwości.

IV.4. Co zrobić w razie utrudniania wykonywania uprawnień

W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawodawca nie sprecyzował konkretnych sposobów realizacji przyznanych radnemu uprawnień. Przyjąć należy, że pozostawiono to uznaniu samego radnego, który każdorazowo będzie zobligowany do wskazania, jak zrealizuje przyznane mu prawo w konkretnym przypadku[326]. Natomiast podmioty współpracujące z radnym będą zobowiązane do umożliwienia realizacji żądania radnego.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć poglądy, zgodnie z którymi zagadnienia dostępu do informacji przez radnych powinny być regulowane w statutach gmin[327]. Wydaje się, że przedstawione stanowisko jest zbyt daleko idące. Brak jest bowiem podstaw prawnych do precyzowania zasad, terminu, zakresu i trybu udostępniania informacji radnym. Przedstawioną tezę potwierdza judykatura. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 lipca 2020 roku uznano, że organy gminy nie są uprawnione do określania procedury korzystania z uprawnień wskazanych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, która zobowiązuje do wyraźnego uzasadnienia uzyskania informacji i wstępu do pomieszczeń wykonywaniem mandatu radnego, wypełnienia wniosku wraz ze wskazaniem celu otrzymania informacji oraz określenia terminu składania i rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji i wstęp do pomieszczeń[328].

Oznacza to, że podmioty zobowiązane są ściśle związane z wnioskiem czy też żądaniem radnego, o ile mieszczą się one w przesłankach określonych w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

---

[326] I. Oleksy-Piesik, Art. 24 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Dembkowski, P. J. Suwaj, wyd. 1, Warszawa 2023, Nb 6.

[327] Np. C. Martysz, *Art. 24* [w:] *Ustawa*…, s. 404.

[328] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 71/20, LEX nr 3055977.

Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której z różnych względów podmioty zobowiązane uniemożliwią radnemu korzystanie z jego uprawnień. Niestety przepisy prawa samorządowego nie przewidują szczególnego mechanizmu ochrony tegoż uprawnienia. Z uwagi na fakt, że uprawnienia informacyjne radnych o charakterze kontrolnym mają charakter wyłącznie społeczny, to mimo wprowadzenia pewnych gwarancji dostępu do danych istotnych z punktu widzenia funkcjonowania danej jednostki (które z pewnością należy oceniać pozytywnie) prawo do informacji radnego wciąż pozostaje poza kontrolą sądową, co czyni je de facto iluzorycznym[329]. W judykaturze konsekwentnie przyjmuje się, że bezczynność podmiotu zobowiązanego nie podlega kognicji sądów administracyjnych. W postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 stycznia 2021 roku wskazano, że sądy administracyjne nie są uprawnione do kontroli legalności działań podejmowanych przez organy samorządu gminy w trybie art. 24 ust. 2 u.s.g.[330] Nie jest więc sporne, że w przypadku skorzystania przez radnego z trybu przewidzianego w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, to w przypadku nieotrzymania informacji przez radnego nie przysługuje mu skarga na bezczynność organu[331].

Z tego względu zasadne wydaje się wykorzystanie instytucji skargi określonej w k.p.a. Zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a. każdemu przysługuje prawo składania skarg do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. Radny, wykonując mandat w organie stanowiącym gminy, nie jest pozbawiany prawa do składania skarg.

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 załatwianie spraw. Nie ulega wątpliwości, że w ramach zakresu przedmiotowego skargi mieści się nieuzasadniona odmowa udostępnienia radnemu materiałów, informacji czy też pomieszczenia w trybie określonym w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do art. 228 k.p.a. skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. A zatem wyznaczenie organu rozpatrującego skargę jest zależne od podmiotu, który uniemożliwił korzystanie z uprawnienia radnego. Jeżeli przepisy

---

329 M. Augustyniak, *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022, s. 180.

330 Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1068/20, LEX nr 3118150.

331 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2023 r., sygn. akt IV SA/Wr 276/23, LEX nr 3667860.

szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

- organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – jest wojewoda lub organ wyższego stopnia;
- wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 1– jest rada gminy[332].

O sposobie i terminie rozpatrywania skarg wypowiedział się ustawodawca w art. 237 k.p.a. Co do zasady organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca[333]. W kontekście radnych istotne znaczenie będzie mieć ust. 2 przywołanej regulacji, w myśl którego posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. W kontekście radnych miesięczny termin na załatwienie skargi ulega więc skróceniu, chyba że załatwienie skargi wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień[334]. W tym przypadku w ciągu 14 dni należy powiadomić radnych o stanie rozpatrzenia skargi, co oczywiście nie wyłącza maksymalnego, miesięcznego terminu jej załatwienia[335].

Zawiadomienie o sposobie załatwienia sprawy przyjmuje formę pisemną lub elektroniczną. Ważne jest, aby zawiadomienie zawierało oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie, że w przypadku gdy 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[336].

---

[332] Por. art. 229 k.p.a.

[333] Por. art. 237 § 1 k.p.a.

[334] J. Sułkowski, *Art. 237* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, A. Krawczyk, Warszawa 2025, s. 917.

[335] Tamże.

[336] Por. art. 238 § 1 k.p.a.

Należy jednak podkreślić, że tryb skargowy jest jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, którego zakończenie, czyli zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, a więc nie tylko postępowania odwoławczego, ale także postępowania sądowoadministracyjnego[337]. Oznacza to, że podejmowane w trybie art. 237 § 3 k.p.a. zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie przybiera żadnej z prawnych form działania organu podlegających kontroli sądu administracyjnego[338].

IV.5. Jak przygotować indywidualne czynności kontrolne radnego

Ustawodawca w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, formułując zakres uprawnień radnego, nie sformułował żadnych wytycznych w przedmiocie technicznego sposobu realizacji kontroli indywidualnej. Jak już zostało wskazane, judykatura jednoznacznie wyklucza możliwość uregulowania kwestii w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Należy zatem przyjąć, że podobnie jak w przypadku procedury udostępniania informacji publicznej, to radny (wnioskodawca) jest gospodarzem postępowania w zakresie pozyskiwania informacji i on określa, jakie informacje chce uzyskać oraz w jakim celu[339]. Wniosek (żądanie) musi być na tyle precyzyjny i jasny, by określenie adresata wniosku, przedmiotu wniosku i zakresu wniosku nie budziło żadnych wątpliwości[340].

W ocenie autora przywołane tezy z orzecznictwa sądów administracyjnych, choć dotyczą spraw rozpatrywanych na kanwie regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, mają analogiczne zastosowanie względem sposobu realizacji uprawnień z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Członek organu stanowiącego, chcąc skorzystać z przysługującego mu prawa, musi w pierwszej kolejności zidentyfikować podmiot, do którego będzie skierowane żądanie. Nie ulega wątpliwości, że organ, który nie posiada oczekiwanej informacji czy też materiału lub z mocy przepisów prawa nie zajmuje się określoną kategorią spraw, nie będzie zobowiązany do merytorycznego rozpatrzenia wniosku. Podmiot zobowiązany poinformuje wówczas radnego, w drodze czynności materialno-technicznej, o braku możliwości realizacji żądania[341].

---

[337] Wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2402/19, LEX nr 3155895.

[338] Tamże.

[339] Wyrok NSA z dnia 24 marca 2026 r., sygn. akt III OSK 1331/25, LEX nr 4036952.

[340] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 grudnia 2025 r., sygn. akt II SAB/Ol 156/25, LEX nr 3983725.

[341] Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2026 r., sygn. akt I SAB/Op 27/26, LEX nr 4099251.

Równolegle członek organu stanowiącego powinien wewnętrznie ustalić, jakie ma oczekiwania względem podmiotu kontrolowanego. Należy zatem ustalić, co będzie efektem działania:

1. uzyskanie konkretnej informacji;
2. pozyskanie konkretnych materiałów;
3. wstęp do pomieszczeń, w których znajdują się konkretne informacje lub materiały;
4. wgląd w działalność kontrolowanego podmiotu.

Pewne trudności może sprawiać rozróżnienie pojęć informacji i materiału. Posługując się wykładnią językową, materiałem będzie określony nośnik, na którym został utrwalony dźwięk, obraz, tekst albo innego rodzaju dane[342]. Informacją natomiast będą konkretne dane zapisane na nośniku. Materiałami będą więc w szczególności umowy, protokoły, uchwały, notatki, korespondencja mailowa, nagrania z posiedzeń. Informacjami zaś będą np. strony umowy, uwagi zawarte w protokole, wysokość wynagrodzenia członków zarządu spółki komunalnej czy też termin posiedzenia komisji przetargowej.

Radny musi zatem zdecydować, czy jest zainteresowany pozyskaniem materiału, tj. nośnika wraz z informacją, czy też wystarczające będzie pozyskanie konkretnej danej (informacji). Ponadto radny może oczekiwać wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się konkretne informacje lub materiały. Tego typu żądanie będzie uzasadnione w sytuacji, kiedy z uwagi na ilość materiałów lub informacji, korzystniejsze dla radnego jest zapoznanie się z nimi w siedzibie podmiotu kontrolowanego. Wstęp do pomieszczeń będzie również uzasadniony w sytuacji chęci pozyskiwania informacji wytwarzanych lub przedstawianych w trakcie różnego rodzaju posiedzeń, takich jak komisje konkursowe czy też przetargowe.

Ustalenie, czego konkretnie radny oczekuje, jest kluczowe z punktu widzenia dalszego postępowania. Wszakże radny powinien klarownie uzewnętrznić swoje oczekiwania. Ustawodawca nie precyzuje, w jaki sposób i w jakim terminie należy kierować wnioski (żądania) do podmiotu zobowiązanego. Należy jednak pamiętać, że korzystanie z dyspozycji art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie może utrudniać ani paraliżować pracy kontrolowanej jednostki. Choć nie można wykluczyć przeprowadzenia kontroli w trybie *ad hoc*, to rekomendowanym sposobem jest skierowanie wniosku (żądania) do kontrolowanej jednostki.

[342] Hasło: nośnik (danych) [w:] *Wielki Słownik Języka Polskiego*, red. P. Żmigrodzki, https://wsjp.pl/haslo/podglad/4307/nosnik/4911640/danych [dostęp: 15 lipca 2026 r.].

Podobnie jak w przypadku u.d.i.p. wniosek może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego jasno, co jest przedmiotem żądania[343]. Radny, konstruując swój wniosek, powinien na wstępie powołać się na art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz wskazać, w ramach jakiego zadania lub kompetencji organu stanowiącego występuje z żądaniem. Skoro z treści podstawy prawnej wynika, że uprawnienie służy wykonywaniu mandatu, to radny powinien jasno wskazać, w jakim celu pozyskuje informacje lub materiały bądź pozyskuje wgląd do działalności kontrolowanego podmiotu. Podmiot zobowiązany jest uprawniony do odmowy realizacji wniosku radnego, gdyby okazało się, że skorzystanie z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest ukierunkowane na realizację celów prywatnych lub politycznych. Nieodłącznym elementem wniosku będzie również treść żądania. W tym kontekście należy podkreślić, że radny powinien jasno wskazać, czego oczekuje. Podmiot zobowiązany nie jest zobligowany do interpretowania treści żądania. Wniosek nie może więc pozostawiać wątpliwości co do jego treści.

We wniosku radny może też wyznaczyć termin na realizację żądania, przy czym będzie to termin wyłącznie o charakterze instrukcyjnym. Termin powinien być realny, a zatem umożliwiać podmiotowi zobowiązanemu realizację oczekiwania radnego bez uszczerbku dla jego codziennego funkcjonowania. Termin powinien również umożliwiać dokonanie ewentualnej anonimizacji czy też ukrycia informacji objętej tajemnicą prawnie chronioną. Jeżeli zaś we wniosku nie zostanie wyznaczony termin, to żądanie radnego powinno zostać zrealizowane niezwłocznie[344].

Kolejnym etapem realizacji uprawnienia będzie skierowanie wniosku do odpowiedniego podmiotu. Dopuszczalne są wszelkie formy komunikacji, w tym ustne i telefoniczne. Za wniosek pisemny uznaje się wniosek złożony w formie papierowej, za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz przez system e-Doręczeń[345]. Najistotniejszym warunkiem udzielenia informacji jest natomiast skuteczne doręczenie organowi przedmiotowego wniosku[346].

Nieco odmiennie należy odnieść się do chęci skorzystania z uprawnienia radnego w trybie *ad hoc*. Przede wszystkim będzie to miało zastosowanie względem:

[343] Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2025 r., sygn. akt III OSK 53/25, LEX nr 3902794.

[344] Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2026 r., sygn. akt III OSK 2535/25, LEX nr 4115176.

[345] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 maja 2026 r., sygn. akt II SAB/Go 15/26, LEX nr 4104264; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2025 r., sygn. akt II SAB/Wa 703/25, LEX nr 4100962.

[346] Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2025 r., sygn. akt III OSK 53/25, LEX nr 3902794.

1. wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się informacje lub materiały;
2. wglądu w działalność kontrolowanego podmiotu.

Z całą pewnością uprawnienie radnego może być realizowane wyłącznie w godzinach pracy jednostki i nie może negatywnie wpływać na obowiązujący w niej porządek pracy. Co do zasady radny powinien działać z uwzględnieniem regulaminu organizacyjnego kontrolowanego podmiotu. Radny oczekując realizacji swojego uprawnienia, powinien również:

1. powołać się na art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym;
2. wskazać na zadanie lub kompetencję organu stanowiącego, w ramach którego korzysta z przysługującego mu uprawnienia;
3. jednoznacznie sformułować żądanie.

Schemat działania radnego

Realizacja uprawnień kontrolnych wynikających z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym

1. Identyfikacja adresata

Kto jest w posiadaniu oczekiwanej informacji, materiału lub zajmuje się daną sprawą?

↓

2. Ustalenie oczekiwań

Co radny chce uzyskać: informację, materiał, wstęp do pomieszczenia czy wgląd w działalność jednostki?

↓

3. Sformułowanie wniosku

Podstawa prawna, wskazanie zadania lub kompetencji organu stanowiącego, w ramach którego realizowane jest uprawnienie, treść konkretnego żądania, wskazanie ewentualnego terminu.

↓

4. Wybór formy działania

↓

Wniosek kierowany do podmiotu

Forma dowolna, istotne jest skuteczne doręczenie.

Realizacja uprawnienia w trybie *ad hoc*

W godzinach pracy, zgodnie z regulaminem jednostki.

↓

5. Realizacja żądania

Podmiot zobowiązany umożliwia realizację żądania albo odmawia tejże realizacji.

IV.5.1. Jak przygotować indywidualne czynności kontrolne radnego?

Przed wystąpieniem z żądaniem informacji i dokumentów warto, aby radny przygotował krótką notatkę, która będzie stanowiła udokumentowaną podstawę dla żądania, również z perspektywy realizacji zasady rozliczalności w odniesieniu do ochrony danych osobowych. Poniżej zaproponowana została dobra praktyka w tym zakresie.

Dobra praktyka

1. Precyzyjne określenie i udokumentowanie celu oraz przedmiotu kontroli, a także wskazanie kontrolowanej jednostki i okresu.

2. Rozpoczęcie od żądania danych zagregowanych i dokumentów zanonimizowanych. Żądanie danych stanowiących dane osobowe dopiero wtedy, gdy bez nich nie można sfinalizować ustaleń.

3. Wskazanie preferowanej formy otrzymania dokumentacji lub informacji, np. zestawienie informacji w formie tabeli, kopia dokumentów, wgląd do oryginałów na miejscu; uzasadnienie dla poszczególnej formy.

4. Uzgodnienie bezpiecznego sposobu pozyskiwania i przekazywania informacji, z poszanowaniem reguł niezbędnych dla zachowania tajemnic prawnie chronionych i ochrony danych osobowych.

IV.6. Jak dokumentować ustalenia i wykorzystywać je w dalszych działaniach rady lub komisji

Przedstawienie problematyki dokumentowania i dalszego wykorzystywania informacji (materiałów) pozyskiwanych przez radnego na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wymaga przedstawienia możliwych sposobów rozpatrzenia wniosku przez podmiot zobowiązany.

Odpowiedzią na wniosek radnego jest udostępnienie żądanych informacji. Najczęściej będzie to następować w formie dokumentowej. Oznacza to, że radny uzyska od podmiotu oczekiwaną informację na piśmie, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub przez system e-Doręczeń. Nie można wykluczyć pozyskania informacji w formie ustnej. Wówczas rekomendowanym sposobem udokumentowania tej czynności jest sporządzenie notatki ze wskazaniem imienia, nazwiska,

stanowiska osoby przekazującej informację wraz z oznaczeniem daty i godziny podejmowanej czynności.

W kontekście pozyskiwania materiałów sposób ich otrzymania będzie uzależniony od tego, jaki nośnik pragnie uzyskać radny. Może więc to nastąpić w formie fizycznego przekazania dokumentów (np. kopii zawartych umów). Wówczas warto odnotować, kto konkretnie przekazał materiał i w jakim terminie. Nośnik może być również przekazany za pośrednictwem korespondencji tradycyjnej, elektronicznej lub poprzez udostępnienie hiperłącza do pliku umieszczonego w chmurze.

W odniesieniu do realizacji wniosku o wejście do pomieszczenia, w którym znajdują się żądane informacje lub materiały, należy raz jeszcze podkreślić, że skorzystanie z tego prawa powinno nastąpić po uprzednim umówieniu się z pracownikiem. Ewentualnie, gdyby wejście do pomieszczeń miało nastąpić w trybie *ad hoc*, skorzystanie z tego uprawnienia będzie możliwe w godzinach pracy kontrolowanego podmiotu. Radny powinien pamiętać, że uprawnienia z art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mają charakteru absolutnego, dlatego podmiot zobowiązany powinien mieć czas na przeanalizowanie, czy żądane informacje lub materiały nie podlegają ochronie ze względu na dobra osobiste, tudzież przepisy o tajemnicy prawnie chronionej.

Prawo wstępu do pomieszczeń ma z jednej strony służyć osobistemu zbadaniu przez radnych, czy dostarczone im informacje lub materiały są kompletne i rzetelne, z drugiej zaś – zapewniać możliwość zbadania tych dokumentów na miejscu. Może to przyspieszyć pozyskanie przez radnych stosownych informacji lub materiałów, odciążając tym samym pracowników podmiotów zobowiązanych do przygotowania stosownej dokumentacji[347]. Należy uznać, że radnemu przysługuje prawo do sporządzania m.in. notatek, zdjęć oraz fotokopii. Wydaje się również, że skoro radny może oczekiwać przekazania materiałów za pośrednictwem poczty czy też w formie fizycznej, tym bardziej może żądać od pracowników podmiotu zobowiązanego wykonania kserokopii wybranych dokumentów. W trakcie korzystania z uprawnienia rekomenduje się sporządzanie przez radnego adnotacji dotyczących:

1. miejsca i terminu przeprowadzanej kontroli;
2. informacji i materiałów, z którymi radny się zapoznaje;
3. przebiegu kontroli, w szczególności tego, który z pracowników kontrolowanej jednostki był obecny w pomieszczeniu lub ewentualnych przyczyn odmowy udostępnienia określonych informacji lub materiałów.

[347] P. J. Uziębło, *Art. 19* [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, J. Stelina, P. J. Uziębło, Warszawa 2014, wydanie elektroniczne.

W podobny sposób należy postępować w trakcie korzystania z prawa wglądu w działalność podmiotów zobowiązanych. W pewnym zakresie uprawnienie to bowiem będzie pokrywać się z pozyskiwaniem materiałów lub informacji. Radny może dodatkowo uczestniczyć w posiedzeniach wewnętrznych organów kontrolowanego podmiotu lub innego rodzaju spotkaniach, a także rozmawiać z pracownikami. Wówczas radny ma prawo, oczywiście z poszanowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej, utrwalać dźwięk i obraz, sporządzać notatki czy też protokoły.

Z przedstawionych powyżej rekomendacji wynikają dwa istotne wnioski. Przede wszystkim radny powinien utrwalać przebieg realizacji uprawnienia. Jest to szczególnie istotne w przypadku, gdyby podmiot zobowiązany odmawiał współpracy w zakresie całości lub części żądania radnego. Wówczas wszelkiego rodzaju notatki, protokoły, nagrania mogą stanowić podstawę rozpatrzenia skargi na korzyść radnego. Organ rozpatrujący skargę będzie mieć wtedy możliwość zapoznania się ze szczegółami sprawy.

Drugi z wniosków dotyczy formy utrwalenia efektów skorzystania z uprawnienia. Radny powinien dążyć do tego, aby wszelkie informacje oraz materiały były utrwalone w formie pisemnej, elektronicznej, dźwiękowej czy też wizualnej. Zachowanie formy dokumentowej w pełni umożliwi dalsze wykorzystanie danych. Nie ulega wątpliwości, że działania radnego podejmowane na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym są ukierunkowane na działania następcze.

W tym kontekście należy przypomnieć, że uprawnienie radnego jest ściśle związane z wykonywanym mandatem. Zatem członek organu stanowiącego nie jest uprawniony do wykorzystania pozyskanych informacji czy też materiałów w celach prywatnych bądź politycznych.

Przyjąć więc należy, że pozyskane informacje lub materiały mogą stanowić przede wszystkim podłoże pracy komisji rady gminy. Zidentyfikowane nieprawidłowości np. w funkcjonowaniu urzędu miasta mogą stanowić powód do przeprowadzenia kontroli w tejże jednostce. Nie można również wykluczyć, że otrzymane dane zostaną wykorzystane w debacie nad stanem jednostki samorządu terytorialnego. Jak już wskazano w poprzedniej części publikacji, w trakcie debaty mogą być omawiane kwestie, które zamieszczono w raporcie o stanie gminy.

Szczególne znaczenie indywidualnych uprawnień radnego może zostać dostrzeżone w kontekście szeroko pojętej kontroli spółek prawa handlowego z udziałem gminy. W orzecznictwie występuje pogląd mówiący o tym, że spółki, których jedynym właścicielem jest gmina, niewątpliwie mieszczą się w kompetencjach kontrolnych rady gminy[348]. Natomiast w przypadku, w którym gmina nie jest

[348] Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 657/19, LEX nr 2716125.

wyłącznym właścicielem spółki, organ stanowiący gminy nie może przeprowadzać czynności kontrolnych[349]. Wówczas radny zainteresowany sprawami takiej osoby prawnej może wystąpić do niej z żądaniami opartymi na art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ z mocy ustawy żądania mogą być kierowane do spółek z udziałem gminy, niezależnie od pozycji jednostki samorządu terytorialnego. Pozyskane w ten sposób informacje będą mogły stanowić przedmiot dalszej debaty nad stanem np. nadzoru właścicielskiego wójta nad spółkami czy też sposobem realizacji zadań za pośrednictwem tychże osób prawnych.

Radny może również wykorzystać informacje lub materiały w procesie sporządzania interpelacji oraz zapytań kierowanych do wójta. Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania. Wydaje się więc, że pozyskane informacje mogą stanowić stan faktyczny, względem którego radny przedstawi pytania do organu wykonawczego gminy.

W tożsamy sposób należy podejść do sporządzania zapytań. Ustawodawca w art. 24 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym przyjął, że zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Oznacza to, że pozyskane informacje lub materiały w trybie określonym w art. 24 ust. 2 u.s.g. mogą stanowić przedmiot dyskusji pomiędzy radnym a organem wykonawczym.

IV.6.1. Jak dokumentować ustalenia i wykorzystywać je w dalszych działaniach rady lub komisji?

Warto, aby notatki sporządzone przez radnego w celu dokumentowania ustaleń w związku z przeprowadzanymi czynnościami kontrolnymi oddzielały fakty od ocen. Stąd też dla każdego ustalenia warto wskazać dokument ze wskazaniem jego daty i konkretnej strony lub punktu w taki sposób, aby można było prześledzić sposób rozumowania i dowody, bez potrzeby przepisywania informacji, w tym danych osobowych. Jeżeli identyfikacja osoby fizycznej jest konieczna w materiale roboczym ze względu na przedmiot kontroli, to w wersji, która jest przekazywana dalej, powinno dokonać się szczegółowej weryfikacji, czy na pewno nadal pozostaje ona niezbędna. W przypadku negatywnej odpowiedzi dane te należy usunąć lub zanonimizować.

[349] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 czerwca 2025 r., sygn. akt III SA/Gd 72/25, LEX nr 3884129.

Dobra praktyka

1. Rekomendowane jest przekazywanie do rady lub komisji niezbędnego fragmentu materiału, a nie całego materiału roboczego.
2. Wskazane jest używanie w interpelacji, wypowiedziach i innych działaniach odwołania do numeru sprawy, funkcji lub opisu zdarzenia zamiast imienia, nazwiska czy adresu.
3. Nieprzedstawianie ocen jako faktów, jeżeli nie zostało to udowodnione; służy to ochronie zarówno danych osobowych, jak i dobrego imienia.
4. Prawidłowe zarchiwizowanie dokumentacji po zakończeniu sprawy i ustalenie okresu retencji.
5. Kierowanie dokonywanych ustaleń w sprawie naruszeń do odpowiedniego organu, komisji lub rady w pierwszym kroku w miejsce ujawnienia informacji opinii publicznej, co wymaga odrębnej analizy podstawy prawnej, niezbędności i ryzyk prawnych związanych z potencjalną odpowiedzialnością karną, administracyjną lub cywilnoprawną.

IV.7. Interpelacje i zapytania radnych

W kontekście pozyskiwania informacji radni wyposażeni są nie tylko w możliwości określone w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Członkowie organu stanowiącego mają również uprawnienie do kierowania interpelacji i zapytań do wójta[350]. Interpelacje dotyczą spraw o istotnym znaczeniu i zawierają krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego ich przedmiotem oraz wynikające z nich pytania[351]. Interpelacja jest środkiem interwencyjno-kontrolnym, w którym radny domaga się informacji lub podjęcia konkretnego działania w ramach zadań i kompetencji jednostki samorządu terytorialnego. O tym, czy sprawa posiada istotne znaczenie dla jednostki, rozstrzyga wyłącznie radny, a zatem adresat interpelacji nie może kwestionować dokonanej kwalifikacji[352]. Natomiast stosownie do art. 24 ust. 5 u.s.g. zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym i przedstawia się w nich krótki opis stanu faktycznego. Jest to środek interwencyjno-kontrolny, który dotyczy kwestii posiadających jednostkowy charakter,

[350] Por. art. 24 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

[351] Por. art. 24 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

[352] S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 74.

wiąże się z bieżącym procesem administrowania i nie odnosi się ani do sfery polityki administracyjnej prowadzonej przez jednostkę, ani do przyszłości w dłuższym zasięgu czasowym[353].

Jak słusznie dostrzega S. Płażek, przedstawione środki pozyskiwania informacji w praktyce niczym istotnym się nie różnią[354]. W sprawach konkretnych stanów faktycznych tytułuje się pismo jako zapytanie, a ogólnych – jako interpelację. Aktualne problemy gminy są bez wątpienia sprawami dla niej istotnymi, a sprawy takie, skoro rodzą potrzebę oficjalnego żądania odpowiedzi, z reguły dotyczą jakiegoś problemu[355]. Ocena, czy sprawa ma istotne znaczenie dla gminy, należy wyłącznie do składającego interpelację[356]. Nie ma podstaw prawnych do modyfikowania w statucie jednostki samorządu terytorialnego określonego zakresu spraw, w których radni mogą składać interpelacje i zapytania, np. poprzez stopniowanie znaczenia sprawy (odpowiednio większej lub mniejszej wagi) dla jednostki czy wprowadzanie dodatkowych przesłanek[357].

Procedura składania interpelacji i zapytań została uregulowana w art. 24 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Prawodawca wskazał, że omawiane środki informacyjne składane są na piśmie do przewodniczącego rady, który przekazuje je niezwłocznie wójtowi. Wójt (lub osoba przez niego wyznaczona) jest zobowiązany udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania. Treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty[358]. Niedotrzymanie terminu na udzielenie odpowiedzi nie jest jednak obarczone konkretną sankcją określoną w przepisach prawa[359]. Jest to termin instrukcyjny, którego niedotrzymanie może być przyczyną interwencji organu nadzoru lub nieudzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu j.s.t.[360].

---

353 S. Gajewski, Ustawy…, s. 72.

354 S. Płażek, *Art. 24* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 531.

355 Tamże.

356 M. Ofiarska, *Koncepcja normatywna interpelacji radnego [w:] Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 544.

357 Tamże.

358 Por. art. 24 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

359 Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 4967/21, LEX nr 3353054.

360 Tamże.

Uważaj na

Przewodniczący rady gminy nie został wyposażony w uprawnienie do dokonywania oceny interpelacji bądź zapytań pod kątem spełnienia warunków określonych w art. 24 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Obowiązkiem przewodniczącego jest przekazanie wójtowi dokumentu, który wolą radnego został określony mianem interpelacji bądź zapytania. Pośrednictwo przewodniczącego w procesie składania interpelacji i zapytań sprowadza się do kwestii czysto technicznych. Przewodniczący prowadzi bowiem ewidencję składanych interpelacji i zapytań. Ponadto wiedza o złożonych interpelacjach i zapytaniach umożliwi przewodniczącemu uwzględnienie w porządku obrad planowanych sesji rady gminy wysłuchania odpowiedzi na zadane pytania i zgłoszone interpelacje.

Pominięcie trybu wnoszenia środków interwencyjno-kontrolnych uprawnia wójta do zakwalifikowania dokumentu jako pisma złożonego przez mieszkańca i rozpatrzenia go, w zależności od treści, jako skargę, wniosek lub petycję. Co ważne, uprawnienie radnych może być realizowane wyłącznie w obrębie tej jednostki samorządu terytorialnego, w której wykonywany jest mandat przedstawicielski[361].

W tym miejscu wypada podkreślić, że radny nie jest wyposażony w prawo do złożenia odwołania lub skargi od odpowiedzi na interpelację lub zapytanie. W postanowieniu z dnia 24 kwietnia 2023 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że odpowiedzi na środki pozyskiwania informacji nie spełniają wymogów aktu lub czynności podlegających kontroli sądowoadministracyjnej[362]. Brak udzielenia odpowiedzi w terminie określonym w art. 24 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym również nie może stanowić przedmiotu skargi na bezczynność organu[363]. Brak jest bowiem przepisu prawnego, który przyznawałby radnemu możliwość zakwestionowania nieprawidłowego działania organu wykonawczego w tym zakresie[364].

---

[361] A. Wierzbica, *Mandat*…, s. 167.

[362] Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 24 kwietnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 228/23, LEX nr 3522912.

[363] Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt IV SAB/Wr 227/21, LEX nr 3205521.

[364] Tamże.

Wójt poza odpowiedzialnością o charakterze politycznym może narazić się na odpowiedzialność określoną w art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W teorii, w przypadku powtarzającego się nieodpowiadania na interpelacje radnych lub zapytania, wojewoda może wezwać wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odniesie skutku, to wojewoda wystąpi z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Rozdział V.

CO ZROBIĆ PO WYKRYCIU NIEPRAWIDŁOWOŚCI?

Wprowadzenie

Kluczowe znaczenie uprawnień kontrolnych rady i radnych ujawnia się po zakończeniu kontroli, jeżeli zostaną wykryte nieprawidłowości. Trzeba pamiętać, że sama „kontrola" nie pozwala na ingerencję w działalność podmiotu kontrolowanego (poza wydaniem zaleceń pokontrolnych). Niejednokrotnie skala nieprawidłowości wymaga zaangażowania w proces ich usunięcia władz, które dysponują specjalistyczną wiedzą, środkami techniczno-organizacyjnymi i kompetencjami.

Ponadto samo stwierdzenie nieprawidłowości, nawet jeżeli zostało należycie udokumentowane, nie rozstrzyga jeszcze bowiem o tym, co powinno nastąpić dalej. Nie każda nieprawidłowość oznacza naruszenie prawa, nie każde naruszenie prawa prowadzi do odpowiedzialności konkretnej osoby. Trzeba też pamiętać, że samo ujawnienie określonego problemu nie daje radzie, komisji ani radnemu kompetencji do jego samodzielnego usunięcia.

W poprzednich rozdziałach omówione zostały instrumenty służące wykonywaniu funkcji kontrolnej rady i radnych, zasady działania komisji, zakres indywidualnych uprawnień radnego oraz sposoby pozyskiwania i dokumentowania informacji. Była więc mowa przede wszystkim o tym, jak kontrolować i jak prawidłowo ustalać stan faktyczny. W tym miejscu punkt ciężkości musi zostać przesunięty. Zasadniczym pytaniem jest: co powinnam/powinienem zrobić, kiedy wykryję nieprawidłowości?

Na to pytanie nie da się sformułować jednej, uniwersalnej odpowiedzi. Czasem właściwa będzie reakcja podejmowana w ramach samej jednostki samorządu terytorialnego. W innym przypadku konieczne może okazać się zainteresowanie sprawą regionalnej izby obrachunkowej, wojewody, Najwyższej Izby Kontroli, organów właściwych w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wyspecjalizowanych organów administracji albo organów ścigania. Jeszcze odrębnym zagadnieniem pozostaje wykorzystanie mechanizmów jawności oraz społecznej kontroli działalności samorządu, w tym roli mieszkańców i mediów.

Celem niniejszego rozdziału jest pokazanie, z jakich instrumentów prawnych może skorzystać radny w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Stąd też trzeba przejść od dokonanych, w toku postępowania kontrolnego, ustaleń do reakcji adekwatnej do charakteru stwierdzonej nieprawidłowości, a zarazem mieszczącej się w granicach kompetencji poszczególnych podmiotów. W tym właśnie zakresie rozdział dopełnia wcześniejsze rozważania: od instrumentów kontroli, przez ustalenie faktów, aż po odpowiedź na pytanie, jakie znaczenie prawne i praktyczne należy tym ustaleniom nadać.

V.1. Kwalifikacja nieprawidłowości i wybór rodzaju reakcji

Punktem wyjścia dla oceny ustaleń dokonanych w toku kontroli powinny być kryteria, według których działalność podmiotu kontrolowanego była badana. Wśród podstawowych kryteriów kontroli wymienia się legalność, rzetelność, gospodarność oraz celowość. Należy przy tym pamiętać, że zakres kryteriów właściwych dla konkretnej kontroli może zależeć od jej podstawy prawnej oraz podmiotu ją wykonującego. Kryteria te pozwalają jednak uporządkować również dalszą ocenę stwierdzonych nieprawidłowości[365].

Legalność odnosi się do zgodności działania z obowiązującym prawem. **Rzetelność** pozwala ocenić, czy zadania wykonywane były należycie, starannie i zgodnie z wymaganym standardem działania administracji publicznej. **Gospodarność** wiąże się natomiast z racjonalnym korzystaniem ze środków, mienia i innych zasobów publicznych. Z kolei **celowość** wymaga odpowiedzi na pytanie, czy podjęte działanie było uzasadnione z punktu widzenia celu, któremu miało służyć, oraz czy wybrany sposób działania odpowiadał potrzebom wspólnoty i realizowanym zadaniom publicznym.

Naruszenie każdego z tych kryteriów może wywoływać odmienne konsekwencje. Najdalej idące skutki prawne będą co do zasady wiązały się ze stwierdzeniem działania nielegalnego[366]. Naruszenie prawa może bowiem prowadzić, w zależności od jego charakteru, do wadliwości aktu lub czynności, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialności pracowniczej, cywilnej, administracyjnej, a w przypadkach szczególnie poważnych również karnej. Nie oznacza to jednak, że każde stwierdzone naruszenie prawa automatycznie prowadzi do powstania któregoś z tych rodzajów odpowiedzialności. Konieczne jest każdorazowo ustalenie przesłanek przewidzianych dla danego reżimu odpowiedzialności oraz właściwego organu uprawnionego do dokonania takiej oceny.

Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku naruszenia pozostałych kryteriów. Działanie może być zgodne z prawem, a jednocześnie nierzetelne, niegospodarne albo niecelowe. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj kryterium celowości. Jeżeli działanie zostało podjęte legalnie, rzetelnie i gospodarnie, lecz z perspektywy przyjętych celów publicznych okazało się nietrafne albo nieprzynoszące oczekiwanych rezultatów, jego konsekwencje będą najczęściej lokowały się przede wszystkim w sferze odpowiedzialności politycznej. Ocena taka może znaleźć

[365] M. Augustyniak, *II. Kontrola – pojęcie i kontekst normatywny. Zagadnienia wstępne* [w:] *Założenia nauki administracji*, red. J. Smarż, S. Fundowicz, P. Świtał, Warszawa 2024, LEX.

[366] P. Król, *Odkrywanie podstawy aksjologicznej i teleologicznej działań administracyjnoprawnych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2018, nr 4, s. 36–49.

wyraz w debacie rady, krytyce sposobu prowadzenia określonej polityki publicznej, ocenie działalności organu wykonawczego, a także w mechanizmach właściwych dla stosunków politycznych we wspólnocie samorządowej.

Dlatego też samo stwierdzenie nieprawidłowości nie powinno jeszcze przesądzać o sposobie dalszego postępowania. W pierwszej kolejności należy ustalić, które kryterium kontroli zostało naruszone, następnie zaś ocenić charakter i doniosłość tego naruszenia. Dopiero na tej podstawie można rozstrzygnąć, czy właściwa będzie reakcja wewnętrzna rady, wykorzystanie instrumentów odpowiedzialności politycznej, przekazanie sprawy organowi nadzoru lub kontroli albo zawiadomienie podmiotu właściwego do prowadzenia postępowania w sprawie określonego rodzaju odpowiedzialności.

V.2. Podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych

Szczególnym rodzajem nieprawidłowości, z którym rada lub jej komisja może zetknąć się w toku wykonywania funkcji kontrolnej, jest naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność z tego tytułu została uregulowana w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[367]. Ustawa określa zarówno zasady i zakres odpowiedzialności, jak również organy właściwe oraz tryb postępowania w takich sprawach (art. 1).

Trzeba przy tym podkreślić, że **nie każda nieprawidłowość dotycząca gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych**. Odpowiedzialność może zostać przypisana tylko za czyn określony w ustawie, a ponadto osobie, której można przypisać winę w czasie jego popełnienia (art. 19)[368]. Ustawa określa również zamknięty zakres podmiotów mogących ponosić taką odpowiedzialność (art. 4 i 4a). W niektórych przypadkach znaczenie ma ponadto wartość środków będących przedmiotem naruszenia – ustawa przewiduje tzw. kwotę minimalną (art. 26) – a odpowiedzialności nie dochodzi się również wówczas, gdy stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych jest znikomy (art. 28).

Z punktu widzenia praktyki samorządowej istotne znaczenie ma katalog czynów uznanych przez ustawodawcę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

[367] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1484).

[368] A. Rotter, *Wina jako kluczowa przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznyc*h, FK 2015, nr 7–8, s. 40–47.

Obejmuje on w szczególności:

- nieustalenie, niepobranie lub niedochodzenie należności j.s.t. albo niezgodne z prawem zastosowanie ulg w ich spłacie, w tym dopuszczenie do przedawnienia należności (art. 5);
- nieprzekazanie w terminie należnych dochodów do budżetu oraz inne nieprawidłowości w ich przekazywaniu (art. 6), a także przeznaczenie dochodów jednostki budżetowej na jej wydatki (art. 7);
- nieprawidłowości związane z udzielaniem, rozliczaniem, wykorzystywaniem i zwrotem dotacji (art. 8 i 9) oraz, w zakresie przewidzianym ustawą, subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki (art. 9a);
- dokonanie bez upoważnienia albo z jego przekroczeniem zmiany w budżecie lub planie finansowym (art. 10);
- dokonanie wydatku bez stosownego upoważnienia, z przekroczeniem jego zakresu albo z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania określonego rodzaju wydatków (art. 11);
- przeznaczenie środków rezerwy na cel inny niż określony przy ich przyznaniu (art. 12) oraz określone naruszenia związane z realizacją programów polityki zdrowotnej (art. 12a);
- nieprawidłowości związane z przyznawaniem, przekazywaniem, wykorzystywaniem, rozliczaniem lub zwrotem środków unijnych i zagranicznych (art. 13);
- nieopłacenie w terminie lub w prawidłowej wysokości określonych składek oraz wpłat na PFRON (art. 14);
- zaciągnięcie lub zmianę zobowiązania bez upoważnienia, z jego przekroczeniem albo z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań (art. 15);
- niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych w terminie, jeżeli prowadzi ono do obowiązku zapłaty odsetek, kar lub opłat (art. 16);
- wskazane w ustawie naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych, odnoszące się m.in. do przygotowania i prowadzenia postępowania, wyboru wykonawcy, zawarcia i zmiany umowy oraz obowiązków osób uczestniczących w postępowaniu (art. 17);
- naruszenia związane z zawieraniem i wykonywaniem umów koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 17a);

- nieprawidłowości dotyczące inwentaryzacji i sprawozdawczości w zakresie gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych (art. 18);
- zaniechanie prowadzenia wymaganego audytu wewnętrznego (art. 18a);
- niedokonanie albo nienależyte dokonanie przez głównego księgowego wstępnej kontroli określonych operacji gospodarczych lub finansowych, jeżeli wywołało skutki wskazane w ustawie (art. 18b);
- niewykonanie albo nienależyte wykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, jeżeli pozostawało ono w określonym przez ustawę związku z innym naruszeniem gospodarki finansowej (art. 18c).

Z perspektywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego szczególnie istotne jest jednak nie tyle szczegółowe przyporządkowanie ustalonego działania do jednego z powyższych przepisów, ile właściwa reakcja na ujawnione okoliczności. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprost nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek niezwłocznego złożenia właściwemu rzecznikowi dyscypliny zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 93 ust. 1 pkt 4)[369]. Taki sam obowiązek ustawodawca nałożył na komisję stałą organu stanowiącego j.s.t. (art. 93 ust. 1 pkt 4a). Jest to rozwiązanie szczególnie istotne z punktu widzenia komisji rewizyjnej oraz innych stałych komisji rady lub sejmiku prowadzących czynności kontrolne. Jeżeli zatem w toku ich pracy zostaną ujawnione okoliczności wskazujące na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przekazanie sprawy właściwemu rzecznikowi nie stanowi jedynie jednej z możliwych reakcji, lecz realizację obowiązku ustawowego.

Należy zwrócić uwagę na użyte przez ustawodawcę sformułowanie „okoliczności wskazujące na naruszenie". Organ stanowiący ani jego komisja nie muszą, a zarazem nie powinny, zastępować rzecznika dyscypliny i komisji orzekającej w przesądzeniu, czy doszło do naruszenia oraz kto ponosi za nie odpowiedzialność. Zadaniem rady lub komisji jest przedstawienie ustalonego stanu faktycznego i materiału, który uzasadnia potrzebę jego oceny w trybie przewidzianym ustawą. O odpowiedzialności rozstrzyga bowiem właściwa komisja orzekająca, natomiast postępowanie wyjaśniające oraz funkcję oskarżyciela wykonuje rzecznik dyscypliny (art. 42, art. 57).

Zawiadomienie powinno określać ujawnione naruszenie, sposób i czas jego popełnienia oraz naruszony przepis prawa, wskazywać okoliczności zdarzenia

[369] A. Kościńska-Paszkowska, B. Artymowicz, K. Subocz, K. M. Szmaj, M. Tomczak [w:] A. Kościńska-Paszkowska, B. Artymowicz, K. Subocz, K. M. Szmaj, M. Tomczak, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, Gdańsk 2026, art. 93.

i – jeżeli ma to zastosowanie – wysokość środków finansowych będących przedmiotem naruszenia lub jego skutków finansowych. Należy również podać informację o ewentualnym równoległym postępowaniu karnym, w sprawie o wykroczenie, przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe. W miarę możliwości wskazuje się także osobę, której działanie lub zaniechanie może mieć znaczenie dla sprawy, oraz dołącza materiał zgromadzony podczas kontroli lub innych czynności, w szczególności protokół albo wynik kontroli (art. 94)[370]. Z punktu widzenia rady szczególnie istotne jest zatem należyte udokumentowanie wcześniej przeprowadzonych czynności kontrolnych. Materiał taki może następnie stać się podstawą czynności podejmowanych przez rzecznika.

W sprawach dotyczących j.s.t. właściwość do orzekania będzie co do zasady przysługiwała regionalnej komisji orzekającej działającej przy regionalnej izbie obrachunkowej, właściwej według terytorialnego zasięgu działania izby (art. 46 pkt 4 i art. 51). Dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i stowarzyszeń, samorządowych jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów otrzymujących określone środki publiczne z budżetów j.s.t. Ustawa przewiduje jednak wyjątki od tej właściwości, dlatego w konkretnej sprawie właściwość należy każdorazowo zweryfikować. Po otrzymaniu zawiadomienia rzecznik podejmuje najpierw **czynności sprawdzające**, których celem jest ustalenie, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania wyjaśniającego (art. 96). Może przy tym żądać od zawiadamiającego wyjaśnień, opinii i dokumentów. Po zakończeniu tych czynności wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego albo o odmowie jego wszczęcia (art. 97). Dla organu stanowiącego istotne jest, że jako zawiadamiający nie pozostaje on całkowicie pozbawiony wpływu na dalszy tok sprawy – od postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego przysługuje zawiadamiającemu zażalenie (art. 101).

Jeżeli postępowanie wyjaśniające zostanie wszczęte, rzecznik prowadzi czynności służące wyjaśnieniu sprawy, a następnie co do zasady w terminie 120 dni od otrzymania zawiadomienia powinien wystąpić z wnioskiem o ukaranie albo wydać postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego (art. 104). O skierowaniu wniosku o ukaranie rzecznik zawiadamia podmiot, który złożył zawiadomienie (art. 105). Również na postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego zawiadamiającemu przysługuje zażalenie (art. 108).

Po skierowaniu wniosku o ukaranie sprawa przechodzi do właściwej komisji orzekającej. Warto w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć zmianę pozycji organu stanowiącego. Stronami postępowania przed komisją są już obwiniony i oskarżyciel,

[370] A. Kościńska-Paszkowska, B. Artymowicz, K. Subocz, K. M. Szmaj, M. Tomczak [w:] A. Kościńska-Paszkowska, B. Artymowicz, K. Subocz, K. M. Szmaj, M. Tomczak, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, Gdańsk 2026, art. 94.

którym jest rzecznik dyscypliny (art. 73). Rada lub komisja, która złożyła zawiadomienie, nie ma ani statusu strony, ani statusu uczestnika takiego postępowania[371].

Jej rola polegała przede wszystkim na prawidłowym rozpoznaniu ujawnionych okoliczności, ich udokumentowaniu oraz przekazaniu sprawy właściwemu organowi. Postępowanie jest dwuinstancyjne i obejmuje postępowanie wyjaśniające, postępowanie przed komisją orzekającą oraz postępowanie odwoławcze przed Główną Komisją Orzekającą (art. 72). Od orzeczenia komisji orzekającej stronom przysługuje odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej (art. 137–138), a prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie mogą następnie zostać zaskarżone przez strony do sądu administracyjnego (art. 169).

Ustawa przewiduje cztery rodzaje kar: **upomnienie, naganę, karę pieniężną oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi** (art. 31 ust. 1)[372]. Kara pieniężna może wynosić od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej, a jeżeli ustalenie tego wynagrodzenia nie jest możliwe – od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi może zostać orzeczony na okres od roku do pięciu lat (art. 31 ust. 2–4). Wymiar kary zależy m.in. od stopnia szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych, stopnia winy, okoliczności czynu oraz zachowania sprawcy, przy czym ustawa wiąże najsurowszą karę zakazu pełnienia funkcji przede wszystkim z rażącym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (art. 33–36).

Z perspektywy organu stanowiącego zasadnicze znaczenie ma zatem prawidłowe określenie ról aktorów samorządowych. **Rada i jej stałe komisje ujawniają oraz dokumentują okoliczności wskazujące na możliwość naruszenia, natomiast rzecznik dyscypliny i komisja orzekająca dokonują ich dalszej oceny i rozstrzygają o odpowiedzialności konkretnej osoby.** Należy pamiętać, że podmioty te samodzielnie nie rozstrzygają o winie. Powinny one skupić się na tym, by w swoim zawiadomieniu przedstawiać fakty, dokumenty, daty, kwoty oraz przepisy, które mogły zostać potencjalnie naruszone. Takie ujęcie odpowiada zarówno ustawowemu podziałowi kompetencji, jak i podstawowej zasadzie, zgodnie z którą organ kontrolny powinien ustalać fakty, nie przejmując kompetencji organu powołanego do orzekania o odpowiedzialności.

---

371 H. Kamieniecki, *Strony postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, NZS 2007, nr 1, s. 8 i n.

372 M. Dębowska-Sołtyk, P. Sołtyk, *Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako skutek dysfunkcji gospodarowania środkami publicznymi,* FK 2015, nr 5, s. 41–53.

V.3. Regionalna izba obrachunkowa: kontrola, nadzór i finanse j.s.t.

Regionalne izby obrachunkowe zajmują szczególne miejsce w systemie kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca określa je jako **państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej**, będące jednocześnie państwowymi jednostkami budżetowymi (art. 1 ust. 1 i art. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych)[373]. Ich właściwość koncentruje się zatem na finansowym aspekcie funkcjonowania samorządu terytorialnego. RIO nie są organami wyposażonymi w ogólną kompetencję do kontrolowania całokształtu działalności j.s.t.[374]. Zakres ich działania został ustawowo powiązany przede wszystkim z gospodarką finansową, zamówieniami publicznymi oraz nadzorem nad określonymi aktami organów samorządowych dotyczącymi spraw finansowych.

W zakresie funkcji kontrolnej izby kontrolują gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów wskazanych w ustawie, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne (art. 1 ust. 2 i art. 5 ust. 1). Podstawowymi kryteriami takiej kontroli są **zgodność z prawem oraz zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym**[375]. Szerszy katalog kryteriów znajduje zastosowanie w odniesieniu do zadań administracji rządowej wykonywanych przez j.s.t. na podstawie ustaw albo porozumień. W tym zakresie kontroli dokonuje się również z punktu widzenia celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 ust. 2).

Ustawodawca przesądził ponadto, że każda jednostka samorządu terytorialnego powinna zostać objęta kompleksową kontrolą gospodarki finansowej co najmniej raz na cztery lata (art. 7 ust. 1). W toku kontroli inspektorzy RIO dysponują szerokimi uprawnieniami służącymi ustaleniu rzeczywistego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej. Mogą m.in. żądać informacji i wyjaśnień, dokonywać wglądu do dokumentacji finansowej i rzeczowej, kontrolować stan kasy, zabezpieczać dokumenty i inne dowody oraz, w granicach ustawy, uzyskiwać dostęp do dokumentacji podatkowej i określonych danych osobowych (art. 8).

---

373 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7).

374 B. Cybulski, *30 lat regionalnych izb obrachunkowych*, FK 2023, nr 5, s. 7–13.

375 R. P. Krawczyk, *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych – aktualne dylematy*, FK 2013, nr 1–2, s. 63–79.

Kontrola kończy się nie tylko opisaniem stwierdzonego stanu faktycznego. Na podstawie jej wyników izba kieruje do kontrolowanej jednostki **wystąpienie pokontrolne**, w którym wskazuje źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności (art. 9 ust. 2). Z perspektywy rady gminy, rady powiatu albo sejmiku województwa wyniki kontroli RIO mogą zatem stanowić istotne, zewnętrzne źródło informacji o sposobie prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t., które następnie może zostać wykorzystane przy wykonywaniu własnej funkcji kontrolnej organu stanowiącego np. w związku z rozstrzyganiem o tym, czy udzielić organowi wykonawczemu j.s.t. absolutorium.

V.3.1. Kiedy uzasadnione jest zawiadomienie regionalnej izby obrachunkowej?

Nie każda nieprawidłowość dotycząca finansów jednostki samorządu terytorialnego powinna prowadzić do kierowania sprawy do regionalnej izby obrachunkowej. Z praktycznego punktu widzenia zawiadomienie RIO będzie uzasadnione przede wszystkim w dwóch sytuacjach, które należy od siebie wyraźnie odróżnić. Pierwsza dotyczy potrzeby **skontrolowania bardziej złożonego stanu faktycznego**, druga zaś – **oceny legalności konkretnej uchwały lub zarządzenia w ramach nadzoru sprawowanego przez izbę**.

Pierwsza sytuacja wystąpi wówczas, gdy rada albo jej komisja ujawni okoliczności wskazujące na możliwe nieprawidłowości w gospodarce finansowej, jednak ich pełne wyjaśnienie wymaga przeprowadzenia pogłębionych czynności kontrolnych. Może chodzić przykładowo o konieczność przeanalizowania większej liczby operacji finansowych, dokumentacji księgowej, umów, rozliczeń dotacji, dokumentacji zamówień publicznych albo ustalenia zgodności zapisów dokumentów ze stanem faktycznym. Kompetencje kontrolne RIO są w takich przypadkach znacznie szersze niż praktyczne możliwości komisji rady. Inspektorzy izby mogą żądać informacji i wyjaśnień, uzyskiwać wgląd do dokumentacji finansowej i rzeczowej, kontrolować stan kasy, zabezpieczać dokumenty i inne dowody, a także korzystać z innych uprawnień określonych w ustawie (art. 8)[376].

W takim przypadku zawiadomienie RIO powinno mieć charakter **sygnału o możliwych nieprawidłowościach wymagających profesjonalnej kontroli finansowej**.

[376] M. Stec, A. Babczuk, P. Ciszewski, B. Cybulski, L. Etel, W. Miemiec, Z. Mykowska, M. Paczocha, S. Płażek, D. Renczyński, J. M. Salachna, S. Srocki, R. Trykozko, W. Witalec, Z. K. Wójcik, W. Wróbel [w:] M. Stec, A. Babczuk, P. Ciszewski, B. Cybulski, L. Etel, W. Miemiec, Z. Mykowska, M. Paczocha, S. Płażek, D. Renczyński, J. M. Salachna, S. Srocki, R. Trykozko, W. Witalec, Z. K. Wójcik, W. Wróbel, *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, art. 8.

Z praktyki izb wynika, że jednym z powodów podejmowania kontroli doraźnych mogą być właśnie informacje zewnętrzne wskazujące na występowanie nieprawidłowości w gospodarce finansowej. Nie oznacza to jednak, że rada, komisja czy radny mogą skutecznie „zlecić" izbie przeprowadzenie kontroli j.s.t. Decyzja o podjęciu kontroli doraźnej należy do właściwych organów izby, a ustawa tylko w ściśle określonych przypadkach przewiduje przeprowadzenie kontroli na wniosek określonego podmiotu (art. 7). Dlatego też zawiadomienie powinno przede wszystkim możliwie precyzyjnie wskazywać, co **budzi wątpliwości, jakiego okresu i jakich operacji dotyczy problem, na podstawie jakich dokumentów został ujawniony oraz dlaczego jego pełne wyjaśnienie może wymagać kontroli RIO**. Nie jest zadaniem zawiadamiającego przedstawienie gotowego wyniku przyszłej kontroli. Im bardziej konkretny jest opis stanu faktycznego i materiał wskazujący na możliwość wystąpienia nieprawidłowości, tym większa jest użyteczność takiego sygnału dla izby.

Odmiennie przedstawia się druga sytuacja, związana z **działalnością nadzorczą RIO**. Tutaj przedmiotem zainteresowania nie jest przede wszystkim rozbudowany stan faktyczny, lecz zgodność z prawem określonej uchwały albo zarządzenia organu j.s.t. Właściwość nadzorcza RIO obejmuje jednak wyłącznie sprawy finansowe wskazane przez ustawodawcę, w szczególności procedurę uchwalania budżetu i jego zmian, budżet i jego zmiany, zaciąganie zobowiązań wpływających na dług j.s.t. oraz udzielanie pożyczek, zasady i zakres przyznawania dotacji, podatki i opłaty lokalne, absolutorium oraz wieloletnią prognozę finansową i jej zmiany (art. 11 ust. 1).

Jeżeli zatem radny lub komisja dostrzegają, że podjęta uchwała budżetowa, uchwała dotycząca dotacji, WPF albo inny akt należący do tego katalogu może naruszać prawo, zasadne jest niezwłoczne zwrócenie na tę okoliczność uwagi właściwej RIO. Zawiadomienie powinno w takim przypadku wskazywać konkretną uchwałę lub zarządzenie, kwestionowane postanowienie oraz – w miarę możliwości – przepis prawa, z którym akt może pozostawać w sprzeczności.

Trzeba jednak podkreślić różnicę konstrukcyjną. **Zawiadomienie radnego lub komisji nie jest wnioskiem, którego wniesienie samo w sobie wszczyna postępowanie nadzorcze na żądanie zawiadamiającego**. Uchwały i zarządzenia podlegające nadzorowi RIO są przekazywane organowi nadzoru w trybie przewidzianym ustawami samorządowymi, a izba wykonuje kompetencje nadzorcze z urzędu[377]. Zawiadomienie pełni zatem przede wszystkim funkcję sygnalizacyjną – zwraca uwagę kolegium izby na określony problem prawny, który powinien zostać uwzględniony przy badaniu aktu.

[377] Jakkolwiek trzeba zaznaczyć, że uchwały organów wykonawczych powiatów i województw oraz zarządzenia wójta mogą być unieważniane przez RIO i wojewodów, to organy j.s.t. nie muszą z urzędu przedkładać takich aktów organom nadzoru.

V.4. Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością samorządu

Wojewoda, obok RIO i Prezesa Rady Ministrów, jest jednym z konstytucyjnych organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)[378]. W praktyce administracyjnej to właśnie na wojewodach spoczywa największa część nadzoru nad j.s.t. Wojewodowie odpowiadają za cały nadzór merytoryczny nad działalnością j.s.t., który nie dotyczy spraw finansowych[379] – sprawują więc tzw. nadzór ogólny.

Pozycja wojewody różni się przy tym istotnie od pozycji regionalnej izby obrachunkowej. Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie oraz organem administracji rządowej, a zarazem organem nadzoru nad j.s.t. pod względem legalności (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie)[380]. Powołuje go i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 6 ust. 1), zaś Prezes Rady Ministrów kieruje jego działalnością i ocenia ją także z punktu widzenia zgodności z polityką Rady Ministrów (art. 8). Z tego względu wojewoda jest organem silniej związanym ustrojowo z aktualnym kierownictwem politycznym administracji rządowej niż RIO. Nie zmienia to jednak kryterium wykonywania nadzoru nad samorządem. W tym zakresie wojewoda może kierować się wyłącznie zgodnością działania j.s.t. z prawem. **Ewentualny kontekst polityczny sprawy nie może zatem stanowić samodzielnej podstawy zastosowania środka nadzoru**.

Z punktu widzenia rady gminy, rady powiatu albo sejmiku województwa podstawowe znaczenie ma nadzór nad podejmowanymi przez te organy uchwałami. W przypadku gminy wójt przekazuje wojewodzie uchwały rady w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia (art. 90 ust. 1 u.s.g.). Jeżeli uchwała jest sprzeczna z prawem, organ nadzoru może w terminie 30 dni od jej doręczenia stwierdzić jej nieważność w całości albo w części; wszczynając postępowanie albo w jego toku może również wstrzymać wykonanie aktu (art. 91 ust. 1 i 2 u.s.g.). Analogiczne rozwiązania zostały przyjęte w odniesieniu do powiatu i samorządu województwa.

---

[378] M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 171.

379 T. Dębowska-Romanowska, *O pojęciu „spraw finansowych" w rozumieniu art. 171 ust. 2 Konstytucji*, GSP 2007, nr 1, s. 43–59.

[380] D. Saługa, *Wojewoda a jednostki samorządu terytorialnego w świetle ustawy o administracji rządowej w województwie* (wybrane zagadnienia), ST 2007, nr 11, s. 5–20.

Wojewoda nie jest przy tym organem hierarchicznie nadrzędnym wobec rady. Nie może zastępować jej ocen własnymi ocenami co do celowości, gospodarności czy słuszności określonego rozwiązania, jeżeli rada działa w granicach prawa. Organ nadzoru może wkraczać w działalność samorządową wyłącznie w przypadkach określonych ustawą, a jedynym kryterium typowego nadzoru nad działalnością j.s.t. pozostaje legalność (art. 85–87 u.s.g.; odpowiednio art. 76–77 u.s.p. i art. 78–79 u.s.w.). Podkreślić należy, że wystąpienie osoby trzeciej (obywatela, organizacji społecznej, radnego lub grupy radnych) może mieć jedynie charakter sygnału zwracającego uwagę organu nadzoru na możliwe naruszenie prawa.

Zawiadomienie wojewody przez radnego albo komisję może być zatem uzasadnione przede wszystkim wtedy, gdy ujawniona nieprawidłowość dotyczy **legalności aktu organu samorządowego znajdującego się w zakresie właściwości nadzorczej wojewody**. Podobnie jak w przypadku RIO, zawiadamiający nie wszczyna jednak w ten sposób postępowania nadzorczego na własne żądanie. Przekazuje organowi nadzoru informację, która może zostać uwzględniona przy badaniu aktu.

Szczególnego znaczenia nabiera możliwość działania wojewody po upływie terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli trzydziestodniowy termin do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia już upłynął, organ nadzoru nie może samodzielnie wyeliminować aktu z obrotu prawnego. Może natomiast **zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego** (art. 93 ust. 1 u.s.g.; art. 81 ust. 1 u.s.p.; art. 82c ust. 1 u.s.w.)[381]. W takiej sytuacji to sąd administracyjny dokonuje oceny legalności aktu, a kompetencja do ewentualnego wstrzymania jego wykonania również przechodzi na sąd. Tym samym zawiadomienie wojewody może mieć praktyczne znaczenie również wtedy, gdy upłynął już termin umożliwiający wydanie klasycznego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od nadzoru nad działalnością samorządu należy jednak odróżnić **kontrolę wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego**. W tym obszarze wojewoda występuje już nie tylko jako organ nadzoru nad samodzielną działalnością j.s.t., lecz jako przedstawiciel administracji rządowej kontrolujący sposób realizacji zadań państwa wykonywanych przez samorząd na podstawie ustawy albo porozumienia. Wojewoda kontroluje wykonywanie takich zadań pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 3 ust. 2 oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie)[382].

---

[381] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Aktualne spory o skargę na uchwałę rady gminy*, ST 2004, nr 7–8, s. 26–33.

[382] M. Pacak, K. Zmorek [w:] M. Pacak, K. Zmorek, Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz, Warszawa 2013, art. 28.

Rozróżnienie to ma istotne znaczenie praktyczne. W odniesieniu do **zadań własnych j.s.t.** wojewoda nie może oceniać działań samorządu według tego, czy uznaje je za gospodarne, właściwe politycznie albo najbardziej racjonalne. Granicę jego ingerencji wyznacza legalność. W odniesieniu do **zadań z zakresu administracji rządowej** ustawodawca dopuszcza natomiast szerszą kontrolę, obejmującą również gospodarność i rzetelność wykonywania powierzonych zadań. Nie należy zatem przenosić kryteriów właściwych kontroli zadań zleconych na ogólny nadzór nad działalnością organów samorządowych.

Przykład praktyczny

Rada podejmuje uchwałę, co do której część radnych zgłasza wątpliwości dotyczące jej legalności – przykładowo dlatego, że rada może wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia albo regulować materię, do której nie została upoważniona. Jeżeli mimo tych zastrzeżeń uchwała zostaje podjęta, radni mogą zwrócić się do wojewody, wskazując konkretną uchwałę, jej kwestionowane postanowienia oraz przepisy prawa, z którymi – w ich ocenie – może być ona sprzeczna. Takie wystąpienie nie jest odwołaniem od uchwały ani nie powoduje automatycznego wszczęcia postępowania na żądanie radnych. Może natomiast zwrócić uwagę wojewody, jako organu nadzoru, na określony problem prawny przy dokonywaniu oceny legalności uchwały.

Takie wskazanie może mieć realną wartość praktyczną. Co do zasady uchwały rady gminy są przekazywane wojewodzie, natomiast uchwały i zarządzenia należące do ustawowego zakresu nadzoru regionalnej izby obrachunkowej – w tym uchwała budżetowa i uchwała w sprawie absolutorium – są przedkładane RIO (art. 90 ust. 1–2 u.s.g.). Oznacza to, że organy nadzoru muszą analizować bardzo dużą liczbę aktów. Kolejne kontrole NIK wskazują przy tym na istotne słabości praktycznego funkcjonowania nadzoru wojewodów. Już raport z kontroli opublikowany w 2020 r. ujawnił przypadki niepodejmowania działań wobec wadliwych aktów oraz niejednolitej oceny ich legalności[383]. Podobne problemy stwierdzono w raporcie z kontroli opublikowanym w 2026 r.[384] Izba stwierdziła,

[383] Najwyższa Izba Kontroli, *Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. P/19/103, 2020, nik.gov.pl, https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/19/103/, dostęp: 30.09.2026 r.

[384] Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. P/25/052, 2026, nik.gov.pl,https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/25/052/, dostęp: 30.09.2026 r.

że spośród 40 zbadanych uchwał, których wojewodowie wcześniej nie zakwestionowali, pięć zawierało postanowienia odpowiadające rozwiązaniom uznanym przez tych samych wojewodów w innych sprawach za niezgodne z prawem. NIK wskazała również na systemowe i organizacyjne problemy nadzoru oraz bardzo dużą liczbę aktów podlegających badaniu. Z tego względu rzeczowe i precyzyjnie uzasadnione zawiadomienie radnych może pomóc organowi nadzoru dostrzec potencjalne naruszenie prawa, które przy masowym charakterze kontroli nadzorczej mogłoby zostać przeoczone.

V.5. Najwyższa Izba Kontroli i znaczenie sygnałów od radnych

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlegającym Sejmowi i działającym na zasadach kolegialności (art. 202 Konstytucji RP; art. 1 ustawy o NIK). Jej pozycja wobec jednostek samorządu terytorialnego różni się zasadniczo od pozycji wojewody i regionalnej izby obrachunkowej. NIK bowiem nie sprawuje nadzoru nad samorządem, a więc nie stwierdza nieważności uchwał, nie zastępuje organów j.s.t. w wykonywaniu ich kompetencji i nie może nakazać radzie podjęcia określonej uchwały. Jest natomiast uprawniona do przeprowadzania zewnętrznej kontroli działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 203 ust. 2 Konstytucji RP; art. 2 ust. 2 ustawy o NIK)[385].

Zakres kompetencji kontrolnych NIK jest stosunkowo szeroki. W odniesieniu do samorządu NIK bada działalność z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności (art. 203 ust. 2 Konstytucji RP; art. 5 ust. 2 ustawy o NIK). Nie stosuje natomiast kryterium celowości. Ma to istotne znaczenie praktyczne. Przedmiotem zainteresowania NIK mogą być bowiem nie tylko działania bezpośrednio sprzeczne z prawem, lecz także takie przypadki, w których środki publiczne lub majątek samorządowy wykorzystywane są w sposób niegospodarny albo określone zadania wykonywane są nierzetelnie.

[385] S. Dziwisz, *O możliwości zastosowania koncepcji aktywizmu w działalności Najwyższej Izby Kontroli (polemika z L. Muratem)*, PiP 2022, nr 8, s. 159–172.

Ważne

Zawiadomienie NIK może być szczególnie uzasadnione wtedy, gdy ujawniony problem ma charakter **złożony, powtarzalny albo systemowy**, jego wyjaśnienie wymaga analizy większej liczby dokumentów lub działań podejmowanych w dłuższym okresie, bądź gdy wątpliwości dotyczą nie tylko samej legalności działania, ale również sposobu gospodarowania środkami lub majątkiem publicznym. Może chodzić przykładowo o powtarzające się nieprawidłowości w zamówieniach, zarządzaniu mieniem, realizacji inwestycji, udzielaniu i rozliczaniu środków publicznych, funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych albo wykonywaniu określonego zadania publicznego. W takich przypadkach kontrola NIK może pozwolić na ustalenie szerszego obrazu niż kontrola prowadzona przez komisję rady w odniesieniu do pojedynczego zdarzenia.

Trzeba jednak wyraźnie odróżnić **przekazanie NIK informacji o nieprawidłowościach** od prawnego uprawnienia do spowodowania wszczęcia kontroli. Ustawa stanowi, że NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP albo Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. Izba działa przede wszystkim na podstawie rocznego planu pracy, może jednak prowadzić także kontrole doraźne (art. 6 ustawy o NIK)[386]. Radny, komisja ani rada j.s.t. nie należą zatem do podmiotów, które mogą wiążąco „zlecić" NIK przeprowadzenie kontroli. Przekazany przez nie materiał może natomiast stać się podstawą do podjęcia przez Izbę decyzji o kontroli z własnej inicjatywy.

Właśnie w tym zakresie **sygnały przekazywane przez radnych mogą mieć istotną wartość praktyczną**. Sama NIK wskazuje, że informacje zawarte w skargach, wnioskach, petycjach i wnioskach o przeprowadzenie kontroli stanowią dla niej źródło wiedzy o negatywnych zjawiskach i służą identyfikowaniu ryzyk. Sygnał może zostać wykorzystany przy podjęciu kontroli doraźnej, przy prowadzonej lub wcześniej zaplanowanej kontroli albo w analizach poprzedzających zaplanowanie przyszłych kontroli. Także przy konstruowaniu planu pracy na 2026 r.[387] NIK wskazywała, że analiza ryzyka uwzględnia sygnały pochodzące ze

386 J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, 4.2. Planowanie kontroli [w:] J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik, *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

387 Najwyższa Izba Kontroli, *„To temat dla NIK". Co zrobić, gdy uznamy, że daną sprawą powinna zająć się Najwyższa Izba Kontroli?*, 2026, nik.gov.pl,https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/transkrypcje/transkrypcja-wideoto-temat-dla-nik-co-zrobic-gdy-uznamy-ze-dana-sprawa-powinna-zajac-sie-najwyzsza-izba-kontroli.html,dostęp: 30.09.2026 r.

środowiska zewnętrznego, w tym od organów państwa, organizacji społecznych i obywateli[388].

Z perspektywy radnego istotne jest zatem nie samo sformułowanie żądania „przeprowadzenia kontroli", lecz **jakość przekazanego NIK materiału**. Zawiadomienie powinno możliwie precyzyjnie określać, czego dotyczą wątpliwości, jaki okres obejmują, jakie podmioty i działania są z nimi związane oraz na jakich dokumentach albo innych możliwych do zweryfikowania informacjach opiera się zgłoszenie. Jeżeli jest to możliwe, warto wskazać również skalę finansową problemu, jego powtarzalność, konsekwencje dla j.s.t. oraz przyczyny, dla których sprawa może mieć znaczenie wykraczające poza pojedynczy incydent. Oficjalny formularz NIK przewiduje wprost możliwość złożenia wniosku o przeprowadzenie kontroli; korespondencja anonimowa nie jest rozpatrywana.

Dobra praktyka

Szczególnie wartościowy dla NIK może być sygnał pochodzący od radnego, który w ramach wykonywania mandatu uzyskał dokumenty, zadawał pytania, korzystał z prawa do informacji albo uczestniczył w pracach komisji i potrafi wskazać konkretny ciąg zdarzeń wymagający zewnętrznej weryfikacji. Nie oznacza to jednak, że NIK powinna być traktowana jako instrument prowadzenia bieżącego sporu politycznego w radzie. Im bardziej zawiadomienie koncentruje się na możliwych do zweryfikowania faktach, dokumentach, wydatkach, decyzjach i ich skutkach, a nie na ocenach personalnych lub politycznych, tym większa jest jego wartość z punktu widzenia działalności kontrolnej.

Znaczenie kontroli NIK nie kończy się na samym ustaleniu stanu faktycznego. Wystąpienie pokontrolne zawiera opis ustalonego stanu, ocenę kontrolowanej działalności, stwierdzone nieprawidłowości, ich przyczyny, zakres i skutki oraz wskazanie osób za nie odpowiedzialnych, a także uwagi i wnioski służące usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości (art. 53 ustawy o NIK). Kierownik jednostki kontrolowanej jest następnie zobowiązany poinformować Izbę o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków albo o przyczynach niepodjęcia działań. Wyniki kontroli mogą zatem stanowić dla rady i jej komisji istotny materiał do dalszego wykonywania funkcji kontrolnej.

[388] Najwyższa Izba Kontroli, *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2026 rok*, Warszawa 2026, cz. 3, nik.gov.pl, https://www.nik.gov.pl/kontrole/plan-pracy-nik/plan-pracy-nik-2026.html, dostęp: 30.09.2026 r.

Istotne jest również to, że jeżeli w toku kontroli NIK ujawni okoliczności uzasadniające podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, zawiadamia właściwy organ ścigania. W przypadku ujawnienia innych czynów, za które ustawowo przewidziano odpowiedzialność, Izba zawiadamia właściwe organy (art. 63 ustawy o NIK). Kontrola NIK może zatem prowadzić nie tylko do sformułowania wniosków pokontrolnych, ale także do uruchomienia innych przewidzianych prawem mechanizmów odpowiedzialności.

Z punktu widzenia praktyki radnego NIK należy więc postrzegać jako organ właściwy przede wszystkim w sprawach, w których potrzebna jest **niezależna, pogłębiona i profesjonalna kontrola bardziej złożonego problemu**. Nie zastępuje ona ani kontroli rady, ani nadzoru wojewody i RIO. Może jednak zweryfikować ustalenia, do których radni samodzielnie nie są w stanie dotrzeć, spojrzeć na działalność j.s.t. przez pryzmat legalności, gospodarności i rzetelności oraz, w razie potrzeby, nadać dokonanym ustaleniom znaczenie wykraczające poza wewnętrzną debatę w jednostce samorządu terytorialnego.

V.6. Wyspecjalizowane organy administracji i inspekcje

System administracji publicznej obejmuje szereg wyspecjalizowanych organów i inspekcji, których zadaniem jest kontrolowanie przestrzegania prawa w określonych dziedzinach albo podejmowanie przewidzianych ustawami działań nadzorczych. Z punktu widzenia działalności jednostek samorządu terytorialnego znaczenie takich organów może być istotne. J.s.t. pozostają bowiem pracodawcami, inwestorami, właścicielami i zarządcami nieruchomości, prowadzą szkoły i innego rodzaju podmioty prawa publicznego. Przy czym wykonują zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska, organizują zamówienia publiczne oraz wykonują szereg innych zadań objętych szczególnymi reżimami administracyjnoprawnymi.

Nie jest przy tym możliwe wskazanie jednego organu właściwego do wszystkich tego rodzaju nieprawidłowości. Każda inspekcja lub wyspecjalizowany organ działa na podstawie właściwej dla niego ustawy i dysponuje odrębnym katalogiem kompetencji kontrolnych, nadzorczych i orzeczniczych. Punktem wyjścia powinno być zatem ustalenie przedmiotu stwierdzonej nieprawidłowości, a następnie określenie organu, któremu ustawodawca powierzył kontrolę przestrzegania przepisów w tej dziedzinie.

W praktyce działalności j.s.t. znaczenie mogą mieć w szczególności:

- **organy nadzoru budowlanego** – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki nadzór budowlany oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Do ich ustawowych zadań należy m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego (art. 80 i art. 84 Prawa budowlanego)[389]. Może to mieć znaczenie przykładowo w odniesieniu do inwestycji prowadzonych przez j.s.t., stanu technicznego należących do niej obiektów albo wykonywania robót budowlanych;
- **Państwowa Inspekcja Sanitarna**, której organy sprawują zapobiegawczy i bieżący nadzór sanitarny. Zakres jej działania może pozostawać w związku m.in. z funkcjonowaniem szkół, przedszkoli, obiektów sportowych i rekreacyjnych, zakładów żywienia zbiorowego, urządzeń użyteczności publicznej czy zaopatrzenia ludności w wodę (art. 1–4 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[390]);
- **Inspekcja Weterynaryjna**, obejmująca Głównego Lekarza Weterynarii, wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii oraz granicznych lekarzy weterynarii. Zakres jej właściwości może mieć znaczenie przede wszystkim w sprawach związanych z ochroną zdrowia zwierząt, bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego czy wykonywaniem niektórych zadań dotyczących zwierząt, pozostających również w sferze zainteresowania samorządu (art. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej[391]);
- **Inspekcja Ochrony Środowiska**, której organami są Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska. Jej kompetencje mogą dotyczyć m.in. gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, eksploatacji instalacji, emisji oraz innych obowiązków wynikających z prawa ochrony środowiska. Ustawodawca przewiduje przy tym prowadzenie kontroli pozaplanowych m.in. w celu zbadania skarg i wniosków o interwencję (art. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska[392]);
- **Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska** oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, przy czym regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji rządowej niezespolonej. Ich kompetencje odnoszą się m.in. do ochrony przyrody, obszarów Natura 2000 oraz ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko i mogą mieć szczególne znaczenie

389 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 524 z późn. zm.).

390 Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 416 z późn. zm.).

391 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 12 z późn. zm.).

392 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425 z późn. zm.).

przy realizacji samorządowych inwestycji (art. 121 i art. 123 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[393]);

- **Prezes Urzędu Zamówień Publicznych**, będący centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień. J.s.t. i ich jednostki są istotną grupą zamawiających publicznych, dlatego wątpliwości dotyczące zgodności prowadzonych postępowań z Prawem zamówień publicznych mogą uzasadniać zainteresowanie sprawą Prezesa UZP. Prezes przeprowadza kontrolę zgodności działań i zaniechań zamawiającego z ustawą, a kontrolę doraźną może wszcząć z urzędu albo na wniosek w przypadku uzasadnionego przypuszczenia wystąpienia naruszenia mogącego mieć wpływ na wynik postępowania lub innych naruszeń określonych ustawą (art. 466, art. 603 i art. 607 ustawy Prawo zamówień publicznych[394]).

Katalog ten nie jest zamknięty. W zależności od przedmiotu sprawy znaczenie mogą mieć również inne wyspecjalizowane organy państwowe. Przykładowo Państwowa Inspekcja Pracy[395] może kontrolować j.s.t. i ich jednostki jako pracodawców pod kątem przestrzegania prawa pracy i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Trzeba jednak zauważyć, że PIP nie jest elementem administracji rządowej, lecz podlega Sejmowi. Podobnie odmienną pozycję ustrojową mają chociażby Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych[396], którego właściwość może aktualizować się w przypadku naruszeń dotyczących przetwarzania danych osobowych w urzędzie lub jednostkach organizacyjnych j.s.t., czy inne organy regulacyjne i kontrolne. Z tego względu określenie „wyspecjalizowane organy i inspekcje" należy tu rozumieć funkcjonalnie.

Z punktu widzenia rady i radnych istotne jest przede wszystkim to, że ujawnienie określonej nieprawidłowości może zostać zasygnalizowane właściwemu organowi, nawet jeżeli radny, komisja albo rada nie posiadają kompetencji do samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy. Należy jednak odróżnić przekazanie organowi informacji od skutecznego procesowo wszczęcia postępowania administracyjnego.

---

393 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 670 z późn. zm.).

394 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 793 z późn. zm.).

395 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 z późn. zm.).

396 Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 z późn. zm.).

Kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje jako zasadę, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony albo z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.[397]). Jeżeli żądanie wszczęcia postępowania wniesie osoba, która nie posiada w danej sprawie statusu strony, organ co do zasady nie traktuje takiego pisma jak skutecznego żądania strony wszczynającego postępowanie (art. 61a § 1 k.p.a.)[398]. Sam fakt sprawowania mandatu radnego nie nadaje natomiast radnemu statusu strony w każdym postępowaniu administracyjnym dotyczącym funkcjonowania jego gminy, powiatu lub województwa.

Przykład praktyczny

Radny może zatem poinformować powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o podejrzeniu naruszenia Prawa budowlanego, inspekcję sanitarną o nieprawidłowościach sanitarnych albo inspekcję ochrony środowiska o możliwym naruszaniu przepisów środowiskowych. ***Samo pismo radnego nie daje mu jednak uprawnienia do żądania wszczęcia konkretnego postępowania administracyjnego, jeżeli przepis prawa nie przyznaje mu statusu strony albo innego szczególnego uprawnienia procesowego.*** *Informacja może natomiast stać się podstawą podjęcia przez właściwy organ czynności kontrolnych albo wszczęcia z urzędu postępowania, jeżeli przepisy regulujące działalność tego organu na to pozwalają.*

W tym miejscu konieczne jest poczynienie jeszcze jednego rozróżnienia. Pisma radnych, komisji albo organu stanowiącego kierowane do wyspecjalizowanych organów mogą, zależnie od ich treści, podlegać przepisom **działu VIII k.p.a. o skargach i wnioskach**. Nie należy jednak automatycznie kwalifikować każdego takiego wystąpienia jako „wniosku". O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje bowiem jego treść, a nie nazwa nadana przez wnoszącego (art. 222 k.p.a.). Skarga może dotyczyć m.in. zaniedbania, nienależytego wykonywania zadań lub naruszenia praworządności (art. 227 k.p.a.), natomiast przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy oraz zapobiegania nadużyciom (art. 241 k.p.a.).

[397] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

[398] A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2026, art. 61(a).

W konsekwencji pismo radnego o treści: „zwracam uwagę na opisane okoliczności i wnoszę o ich zbadanie w ramach ustawowych kompetencji organu" będzie co do zasady **sygnałem wymagającym rozpoznania według właściwych dla danego organu przepisów**, często w trybie działu VIII k.p.a. Nie oznacza to jednak powstania po stronie radnego uprawnienia procesowego do wymuszenia wszczęcia postępowania administracyjnego, uzyskania w nim statusu strony czy zaskarżania wydawanych w nim rozstrzygnięć. Od tej zasady mogą oczywiście istnieć wyjątki wynikające z ustaw szczególnych. Przykładem jest Prawo zamówień publicznych, które wprost przewiduje możliwość wszczęcia kontroli doraźnej Prezesa UZP także **na wniosek** (art. 607 ust. 1 p.z.p.)[399].

Inaczej należy ocenić sytuację **organizacji społecznej**. Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje jej szczególne uprawnienie procesowe. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania albo dopuszczenia jej do udziału w już prowadzonym postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi i przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 k.p.a.)[400]. Jeżeli organ uzna takie żądanie za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu albo o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na odmowę służy zażalenie, a organizacja dopuszczona do postępowania uczestniczy w nim na prawach strony (art. 31 § 2–3 k.p.a.).

Z perspektywy praktyki radnego może to mieć duże znaczenie. Jeżeli problem dotyczy przykładowo ochrony środowiska, ochrony zabytków, praw osób z niepełnosprawnościami, ochrony zwierząt albo innej dziedziny, w której działa organizacja społeczna posiadająca odpowiednie cele statutowe, **współdziałanie radnych z taką organizacją może pozwolić na wykorzystanie szerszych instrumentów procesowych niż samo wystąpienie radnego**. Nie oznacza to jednak automatycznego wszczęcia postępowania przez organizację. To właściwy organ rozstrzyga, czy przesłanki z art. 31 k.p.a. zostały spełnione. Organizacja posiada jednak w tym zakresie pozycję procesową, której sam radny – wyłącznie z tytułu wykonywania mandatu – co do zasady nie ma.

399 A. Gawrońska-Baran [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2026, art. 607.

400 D. Fleszer, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby*, CASUS 2017, nr 4, s. 22–29.

Przykład praktyczny

Praktyczny schemat działania może być następujący: po ujawnieniu nieprawidłowości należy najpierw ustalić ***dziedzinę prawa i organ właściwy do jej zbadania****, następnie określić, czy ustawa szczególna przewiduje własny tryb zawiadomienia, wniosku o kontrolę albo wszczęcia postępowania, a dopiero w braku takiej regulacji ocenić znaczenie pisma na gruncie przepisów k.p.a. Zawiadomienie powinno możliwie dokładnie przedstawiać stan faktyczny, wskazywać dokumenty i inne dostępne dowody oraz wyjaśniać, dlaczego opisane okoliczności mogą należeć do ustawowej właściwości danego organu. Zadaniem radnego nie jest natomiast przesądzanie wyniku przyszłej kontroli ani zastępowanie właściwego organu w dokonaniu prawnej kwalifikacji stwierdzonych okoliczności.*

V.7. Podejrzenie przestępstwa i granice działań kontrolnych rady

Ujawnienie w toku kontroli okoliczności mogących wskazywać na popełnienie przestępstwa wyznacza istotną granicę działalności kontrolnej rady i jej komisji. Zadaniem organu stanowiącego nie jest prowadzenie postępowania karnego ani samodzielne rozstrzyganie, czy określona osoba dopuściła się czynu zabronionego. Rada może ustalić stan faktyczny w granicach przysługujących jej kompetencji kontrolnych, zgromadzić dokumentację oraz wskazać stwierdzone nieprawidłowości. Jeżeli jednak charakter dokonanych ustaleń prowadzi do podejrzenia popełnienia przestępstwa, dalsze czynności zmierzające do procesowego wyjaśnienia sprawy należą już do prokuratury, Policji albo innych właściwych organów postępowania przygotowawczego.

W tym zakresie trzeba odróżnić kilka rodzajów obowiązku zawiadomienia o przestępstwie. Zasadą jest, że każdy, kto dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma **społeczny obowiązek** zawiadomienia prokuratora lub Policji (art. 304 § 1 k.p.k.)[401]. Odmiennie ukształtowana została sytuacja instytucji państwowych i samorządowych. Jeżeli w związku ze swoją działalnością dowiedziały się one o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są **prawnie obowiązane niezwłocznie** zawiadomić prokuratora lub Policję, a także podjąć niezbędne działania służące niedopuszczeniu do zatarcia śladów i dowodów do czasu działania organów ścigania (art. 304 § 2 k.p.k.)[402].

[401] S. Cora, *Zawiadomienie o przestępstwie jako obowiązek i uprawnienie*, PiP 2011, nr 6, s. 77–87.

[402] J. Żylińska, *Prawny obowiązek zawiadomienia o niektórych przestępstwach (art. 240 k.k.)*, Prok.i Pr. 2015, nr 10, s. 47–61.

Regulacja ta ma bezpośrednie znaczenie również dla działalności samorządu terytorialnego. Jeżeli okoliczności wskazujące na możliwość popełnienia przestępstwa zostają ujawnione podczas kontroli rady, komisji rewizyjnej albo innej komisji, nie powinny być traktowane wyłącznie jako materiał do wewnętrznej debaty politycznej. W przypadku przestępstwa ściganego z urzędu aktualizuje się obowiązek instytucji samorządowej wynikający z art. 304 § 2 k.p.k. Nie oznacza to jednak, że komisja powinna przed zawiadomieniem prokuratury przeprowadzić własne „śledztwo". **Zawiadomienie nie wymaga uprzedniego udowodnienia przestępstwa ani ustalenia jego sprawcy**. Wystarczające jest przedstawienie organom ścigania konkretnych faktów i materiałów, które mogą wskazywać na jego popełnienie; dalsza kwalifikacja prawna i ocena dowodowa należą do organów postępowania karnego.

Jeszcze dalej idący obowiązek ustanawia art. 240 § 1 k.k. Przepis ten dotyczy jednak wyłącznie zamkniętego katalogu szczególnie poważnych czynów zabronionych, m.in. zabójstwa, spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, określonych przestępstw przeciwko wolności i wolności seksualnej, niektórych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstw o charakterze terrorystycznym. Osoba, która posiada **wiarygodną wiadomość** o karalnym przygotowaniu, usiłowaniu lub dokonaniu jednego z wymienionych w tym przepisie czynów i nie zawiadamia niezwłocznie organu ścigania, sama naraża się na odpowiedzialność karną – zagrożoną karą pozbawienia wolności do lat 3 (art. 240 § 1 k.k.).

Trzeba przy tym podkreślić, że art. 240 k.k. **nie obejmuje wszystkich przestępstw, które mogą zostać ujawnione w działalności j.s.t**. Przykładowo typowe przestępstwa urzędnicze lub korupcyjne nie stają się automatycznie przedmiotem odpowiedzialności za brak zawiadomienia na podstawie art. 240 k.k.[403] Nie oznacza to jednak braku obowiązku działania po stronie instytucji samorządowej, ponieważ w odniesieniu do przestępstw ściganych z urzędu nadal zastosowanie może znajdować art. 304 § 2 k.p.k.

Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście status radnego. Radny jest w rozumieniu Kodeksu karnego **funkcjonariuszem publicznym** (art. 115 § 13 pkt 2 k.k.)[404]. Sam ten status nie oznacza jeszcze jednak, że każde zaniechanie zawiadomienia o stwierdzonej nieprawidłowości stanowi przestępstwo. Potencjalnie może natomiast powstać odpowiedzialność na podstawie art. 231 k.k., jeżeli funkcjonariusz publiczny, nie dopełniając ciążącego na nim obowiązku,

[403] M. Mozgawa [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2026, art. 240.

[404] M. Augustyniak, 3.3.2.6. *Status funkcjonariusza publicznego* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.

działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego[405]. Typ podstawowy jest zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 3 (art. 231 § 1 k.k.). Jeżeli sprawca działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, ustawodawca przewiduje typ kwalifikowany, zagrożony karą pozbawienia wolności od roku do lat 10 (art. 231 § 2 k.k.). Odpowiedzialność może powstać także za zachowanie nieumyślne, jeżeli doszło do wyrządzenia istotnej szkody (art. 231 § 3 k.k.).

Dla zastosowania przepisów zawartych w art. 231 k.k. konieczne jest ustalenie, że na konkretnej osobie ciążył określony obowiązek związany z pełnioną funkcją, że został on niedopełniony oraz że spełnione zostały pozostałe znamiona czynu zabronionego. W odniesieniu do obowiązku wynikającego z art. 304 § 2 k.p.k. należy również pamiętać, że przepis ten adresowany jest przede wszystkim do **instytucji państwowych i samorządowych**, a nie abstrakcyjnie do każdego jej pracownika czy każdego radnego. Ewentualna odpowiedzialność konkretnej osoby wymaga zatem każdorazowego ustalenia, kto w danych okolicznościach był zobowiązany do podjęcia odpowiedniego działania[406].

Z perspektywy praktyki kontrolnej prowadzi to do istotnego wniosku. **Rada ani komisja nie powinny zastępować organów ścigania.** Nie mają kompetencji do prowadzenia przeszukań, zatrzymań rzeczy, przesłuchiwania osób w trybie właściwym postępowaniu karnemu ani dokonywania innych czynności procesowych zastrzeżonych dla organów postępowania przygotowawczego. Powinny natomiast wykorzystać własne ustawowe kompetencje do ustalenia i udokumentowania faktów, a po ujawnieniu dostatecznie konkretnych okoliczności wskazujących na możliwość popełnienia przestępstwa przekazać sprawę właściwym organom. W przypadku instytucjonalnego obowiązku zawiadomienia znaczenie ma również zabezpieczenie znajdującej się w dyspozycji j.s.t. dokumentacji i niedopuszczenie do utraty lub zatarcia dowodów, oczywiście wyłącznie w granicach posiadanych kompetencji (art. 304 § 2 k.p.k.).

Zawiadomienie powinno przede wszystkim opisywać **fakty**, wskazywać dokumenty oraz wyjaśniać, jakie okoliczności wzbudziły podejrzenie popełnienia przestępstwa. Rada albo radny nie muszą przesądzać kwalifikacji prawnej czynu ani wskazywać osoby, która ma ponosić odpowiedzialność karną. Takie powściągliwe ujęcie jest tym bardziej uzasadnione, że Kodeks karny penalizuje również zawiadomienie organu ścigania o przestępstwie dokonane ze świadomością, że przestępstwa nie popełniono (art. 238 k.k.).

---

405 J. Żylińska, *Prawny obowiązek zawiadomienia o niektórych przestępstwach (art. 240 k.k.)*, Prok.i Pr. 2015, nr 10, s. 47–61.

406 P. Kardas, *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, Prok.i Pr. 2007, nr 7–8, s. 5–41.

W konsekwencji ujawnienie podczas kontroli okoliczności mogących świadczyć o popełnieniu przestępstwa powinno stanowić **moment przejścia od kontroli samorządowej do działania właściwych organów ścigania**. Zadaniem rady pozostaje ustalenie i udokumentowanie nieprawidłowości w zakresie wynikającym z jej kompetencji. Zadaniem prokuratury i innych organów postępowania przygotowawczego jest natomiast ustalenie, czy doszło do popełnienia przestępstwa, kto jest jego sprawcą oraz czy istnieją podstawy do pociągnięcia określonej osoby do odpowiedzialności karnej.

V.8. Jawność, media i społeczna kontrola działalności samorządu

Nie każda nieprawidłowość ujawniona w toku kontroli rady prowadzi do powstania odpowiedzialności prawnej. Określone działanie może pozostawać zgodne z prawem, a jednocześnie budzić uzasadnione zastrzeżenia z punktu widzenia gospodarności, rzetelności, sposobu podejmowania decyzji, przejrzystości działania albo przyjętych priorytetów. W takich przypadkach zasadniczego znaczenia nabiera **odpowiedzialność polityczna**, której nie należy utożsamiać z odpowiedzialnością karną, administracyjną, cywilną czy odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jej istotą jest poddanie sposobu wykonywania funkcji publicznych ocenie mieszkańców oraz konieczność publicznego wyjaśnienia i uzasadnienia podejmowanych decyzji.

Warunkiem funkcjonowania tak rozumianej odpowiedzialności jest jawność działalności samorządu. Konstytucyjne prawo do informacji obejmuje informacje o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne, dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku (art. 61 Konstytucji RP)[407]. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przyznaje każdemu prawo dostępu do informacji publicznej, w tym wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych (art. 1–3 u.d.i.p.). Na poziomie ustrojowym zasadę tę konkretyzuje przykładowo art. 11b u.s.g., zgodnie z którym działalność organów gminy jest jawna, a jawność obejmuje m.in. dostęp do informacji, sesji rady, posiedzeń komisji oraz dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych[408].

[407] M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 61.

[408] B. Dolnicki, *Jawność działania organów samorządu terytorialnego a dostęp do informacji publicznej*, PPP 2025, nr 4, s. 63–83.

Jawność nie pełni zatem wyłącznie funkcji informacyjnej. Stwarza warunki do **społecznej kontroli wykonywania władzy lokalnej**. Mieszkańcy mogą konfrontować publiczne deklaracje z dokumentami, obserwować przebieg sesji i prac komisji, analizować sposób głosowania radnych, korzystać z informacji publicznej oraz przekazywać ujawnione informacje organizacjom społecznym i mediom. W konsekwencji także takie nieprawidłowości, które nie uzasadniają zastosowania sankcji prawnej, mogą stać się przedmiotem debaty publicznej i wpływać na polityczną ocenę osób sprawujących funkcje w organach j.s.t.

Szczególna rola przypada w tym zakresie organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności stowarzyszeniom, fundacjom oraz innym organizacjom działającym w interesie społecznym. Ich znaczenie nie ogranicza się do obserwowania działalności organów samorządowych i informowania opinii publicznej. W określonych przypadkach ustawodawca przyznaje organizacjom społecznym instrumenty pozwalające uczestniczyć bezpośrednio w konkretnych postępowaniach administracyjnych.

Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie art. 31 k.p.a. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby żądać **wszczęcia postępowania albo dopuszczenia jej do udziału w już prowadzonym postępowaniu**, jeżeli przemawiają za tym jej cele statutowe oraz interes społeczny (art. 31 § 1 k.p.a.)[409]. Organ administracji ocenia, czy przesłanki te zostały spełnione; w razie pozytywnej oceny wszczyna postępowanie z urzędu albo dopuszcza organizację do udziału, zaś na odmowę organizacji służy zażalenie (art. 31 § 2 k.p.a.). Organizacja dopuszczona do postępowania uczestniczy w nim na prawach strony (art. 31 § 3 k.p.a.).

Jest to zasadnicza różnica pomiędzy pozycją indywidualnego radnego a pozycją organizacji społecznej. Radny, który nie posiada własnego interesu prawnego w konkretnej sprawie, co do zasady nie staje się stroną postępowania jedynie z tego powodu, że sprawuje mandat. Radny może zawiadomić organ administracji prowadzący postępowanie o dostrzeżonym problemie, lecz nie uzyskuje przez to automatycznie prawa dostępu do akt, składania wniosków dowodowych czy zaskarżania wydawanych rozstrzygnięć. Organizacja społeczna dopuszczona na podstawie art. 31 k.p.a. uzyskuje natomiast pozycję uczestnika na prawach strony i może aktywnie uczestniczyć w postępowaniu, przedstawiać argumentację i materiał dowodowy oraz, co do zasady, korzystać ze środków zaskarżenia przewidzianych dla stron.

[409] D. Fleszer, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby*, CASUS 2017, nr 4, s. 22–29.

Uprawnienia organizacji społecznej mogą następnie prowadzić do objęcia konkretnej sprawy **kontrolą sądowoadministracyjną**. Organizacja społeczna działająca w zakresie swojej działalności statutowej jest uprawniona do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawie dotyczącej interesów prawnych innych osób, jeżeli uczestniczyła wcześniej w postępowaniu administracyjnym (art. 50 § 1 p.p.s.a.)[410]. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje ponadto możliwość zgłoszenia przez organizację społeczną udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym spraw innych osób, jeżeli sprawa mieści się w zakresie jej działalności statutowej (art. 33 § 2 p.p.s.a.). W orzecznictwie NSA mechanizm ten jest wprost wiązany z funkcją społecznej kontroli działalności administracji publicznej.

Z punktu widzenia radnych oznacza to, że **współpraca z organizacją społeczną może w określonych sprawach zwiększyć możliwości procesowej kontroli działania administracji**. Jeżeli przykładowo radni dostrzegają problem dotyczący ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony zwierząt albo innego obszaru pozostającego w zakresie statutowej działalności określonej organizacji, organizacja taka może dysponować instrumentami procesowymi, których sam radny nie posiada. Nie chodzi przy tym o wykorzystywanie organizacji jako formalnego zastępcy radnego. Organizacja musi działać zgodnie ze swoimi celami statutowymi, a dopuszczenie jej do udziału na podstawie art. 31 k.p.a. wymaga również wykazania interesu społecznego.

Co równie istotne, **art. 31 k.p.a. nie ma charakteru bezwzględnego**. Przepisy szczególne mogą ograniczać albo wyłączać możliwość udziału organizacji społecznych. Dobrym przykładem jest postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę. Prawo budowlane określa w tym przypadku szczególny krąg stron i wprost wyłącza stosowanie art. 31 k.p.a. (art. 28 ust. 2–3 Prawa budowlanego)[411]. Oznacza to, że stowarzyszenie zainteresowane określoną inwestycją nie może wyłącznie na podstawie ogólnej regulacji k.p.a. domagać się dopuszczenia do typowego postępowania o pozwolenie na budowę.

Jednocześnie regulacje szczególne mogą działać również w przeciwnym kierunku i wzmacniać kontrolę społeczną. Jest to szczególnie widoczne w prawie ochrony środowiska. Organizacje ekologiczne spełniające ustawowe przesłanki mogą uczestniczyć na prawach strony w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, wnosić odwołania, a także skargi do sądu administracyjnego, również w przypadkach określonych szerzej niż wynikałoby to z ogólnej konstrukcji art. 31 k.p.a. (art. 44 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku

[410] A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014, nr 4, s. 29–46.

[411] S. Zwolak, *Strony postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, PPP 2025, nr 7–8, s. 59–69.

i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[412]). Tym samym rzeczywisty zakres społecznej kontroli indywidualnych postępowań administracyjnych powinien być każdorazowo ustalany z uwzględnieniem zarówno k.p.a., jak i właściwych przepisów prawa materialnego.

Drugim istotnym uczestnikiem społecznej kontroli samorządu są **media**. Prawo prasowe wprost wskazuje, że prasa urzeczywistnia prawo obywateli do rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1 Prawa prasowego)[413]. W odniesieniu do działalności samorządu funkcja ta ma szczególne znaczenie, ponieważ media mogą łączyć informacje pochodzące z dokumentów urzędowych, przebiegu sesji i komisji, ustaleń radnych, działalności organizacji społecznych oraz wypowiedzi zainteresowanych podmiotów, a następnie przedstawiać je mieszkańcom w formie umożliwiającej publiczną ocenę sposobu wykonywania władzy.

Uważaj na

Zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914), w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Odesłanie to oznacza, że dostęp prasy do informacji publicznej podlega zasadom i ograniczeniom przewidzianym w tej ustawie, w tym wynikającym z jej art. 5. Sam status dziennikarza nie stanowi zatem podstawy przyznania nieograniczonego dostępu do informacji dotyczących działalności jednostek samorządu terytorialnego. – przyp. red. JDK.

Media nie są przy tym organem kontroli w znaczeniu prawnoustrojowym. Nie mogą uchylać decyzji, stwierdzać nieważności uchwał ani przypisywać odpowiedzialności prawnej ze skutkiem właściwym dla orzeczenia sądu czy organu administracji. Mogą natomiast ujawniać fakty, zadawać pytania, konfrontować stanowiska i inicjować debatę publiczną. W tym znaczeniu **kontrola medialna może prowadzić przede wszystkim do skutków społecznych i politycznych**, niezależnych od tego, czy określone zachowanie ostatecznie spowoduje zastosowanie sankcji prawnej.

---

[412] W. Federczyk, *Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska,* Kw.Pr.Pub. 2008, nr 3–4, s. 71–81.

[413] M. Zaremba, art. 1 [w:] K. Drozdowicz, M. Łoszewska-Ołowska, M. Zaremba, *Prawo prasowe. Komentarz*, WKP 2018, LEX.

Z perspektywy radnego przekazanie mediom informacji o ujawnionej nieprawidłowości może być jednym ze sposobów poddania problemu publicznej ocenie, jednak powinno następować z odpowiednią ostrożnością. Jawność działalności j.s.t. nie oznacza bowiem prawa do ujawniania każdej informacji znajdującej się w dyspozycji rady lub radnego. Granice wyznaczają m.in. ustawowo chroniona prywatność, dane osobowe, tajemnice prawnie chronione oraz ograniczenia związane z prowadzonymi postępowaniami. Konstytucja sama przewiduje możliwość ustawowego ograniczenia prawa do informacji ze względu na ochronę praw innych osób, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Należy również wyraźnie oddzielać **udokumentowane ustalenia od podejrzeń i ocen**. Publiczne poinformowanie o wątpliwościach nie powinno prowadzić do przedstawiania odpowiedzialności konkretnej osoby jako przesądzonej, jeżeli nie została ona stwierdzona przez właściwy organ.

Jawność, działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz aktywność mediów tworzą zatem mechanizm kontroli, który **uzupełnia kontrolę wykonywaną przez radę i kontrolę sprawowaną przez organy państwa**. Jest on szczególnie istotny tam, gdzie określone działanie nie prowadzi do zastosowania sankcji prawnej, lecz jego ocena może mieć znaczenie dla zaufania mieszkańców do instytucji samorządowych oraz dla odpowiedzialności politycznej osób wykonujących funkcje publiczne. Kontrola społeczna może jednak mieć również wymiar prawny: dzięki udziałowi organizacji społecznych w konkretnych postępowaniach administracyjnych może prowadzić do wykorzystania administracyjnych środków zaskarżenia, a następnie do uruchomienia sądowej kontroli działalności administracji.

V.9. Jak przygotować dobre zawiadomienie o nieprawidłowości

Skuteczność zawiadomienia o stwierdzonej nieprawidłowości zależy przede wszystkim od tego, czy przedstawiony materiał pozwala właściwemu organowi szybko zrozumieć istotę problemu, zweryfikować przedstawione informacje i podjąć czynności należące do jego kompetencji. Zawiadomienie powinno zatem przede wszystkim **porządkować ustalony stan faktyczny i wskazywać organowi miejsce, w którym może występować problem wymagający jego interwencji**.

Już na początku trzeba jednak zauważyć, że określenie „zawiadomienie" ma w tym rozdziale znaczenie przede wszystkim funkcjonalne. Charakter prawny

pisma będzie zależał od tego, do jakiego organu jest kierowane i na podstawie jakich przepisów organ ten działa. Czym innym jest zawiadomienie rzecznika dyscypliny finansów publicznych, dla którego ustawodawca określił szczegółowe wymagania formalne, czym innym sygnał kierowany do NIK lub wojewody, jeszcze czym innym zawiadomienie prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa czy wystąpienie do właściwej inspekcji. W przypadku pism podlegających działowi VIII k.p.a. o tym, czy dane wystąpienie jest skargą albo wnioskiem, decyduje jego treść, a nie nazwa nadana mu przez autora (art. 222 k.p.a.).

Dlatego też przed napisaniem pisma należy najpierw odpowiedzieć na pytanie: **czego oczekujemy od jego adresata?** Jeżeli problem dotyczy legalności uchwały rady, właściwe może być zwrócenie uwagi wojewody albo RIO jako organu nadzoru w sprawie danego aktu organu j.s.t. Jeżeli chodzi o skomplikowane operacje finansowe, zasadne może być zainteresowanie sprawą RIO lub NIK. Jeżeli stwierdzone okoliczności wskazują na naruszenie przepisów pozostających we właściwości nadzoru budowlanego, inspekcji sanitarnej, ochrony środowiska lub innego wyspecjalizowanego organu, pismo powinno zostać skierowane właśnie tam. Podejrzenie przestępstwa uzasadnia natomiast zawiadomienie prokuratora lub Policji. Pierwszym warunkiem dobrego zawiadomienia jest zatem **prawidłowe ustalenie właściwości organu**.

Niezależnie od szczególnego trybu postępowania dobrze przygotowane zawiadomienie powinno uwzględniać kilka podstawowych elementów:

- **Jednoznaczne wskazanie zawiadamiającego i charakteru, w jakim działa**. Należy zaznaczyć, czy pismo pochodzi od organu stanowiącego j.s.t., komisji rady, przewodniczącego działającego na podstawie określonego stanowiska organu czy od indywidualnego radnego. Rozróżnienie to może mieć znaczenie prawne. Przykładowo ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymienia organ stanowiący j.s.t. i jego komisję stałą jako podmioty zobowiązane do dokonania zawiadomienia, podczas gdy informacja przesłana indywidualnie przez radnego podlega innemu mechanizmowi ustawowemu (art. 93–95 u.o.n.d.f.p.).
- **Precyzyjne określenie przedmiotu sprawy**. Organ powinien od pierwszych zdań wiedzieć, czego dotyczy wystąpienie. W zależności od sprawy należy wskazać konkretną uchwałę, decyzję, inwestycję, umowę, zamówienie, dotację, wydatek, nieruchomość, jednostkę organizacyjną albo inne zdarzenie, którego dotyczą wątpliwości. Warto określić również czas wystąpienia problemu i okres, którego dotyczą ustalenia.
- **Chronologiczne i rzeczowe przedstawienie faktów.** Zawiadomienie nie powinno rozpoczynać się od oceny, że „doszło do przestępstwa", „złamano prawo" albo „środki zostały zmarnotrawione". Najpierw należy wskazać,

co się wydarzyło: jakie decyzje podjęto, jakie kwoty wydatkowano, jakie dokumenty sporządzono, kto dokonywał poszczególnych czynności i czego nie wykonano. Ocena prawna powinna być konsekwencją przedstawionych faktów, a nie zastępować ich opis.

- **Wskazanie źródeł informacji i materiału dowodowego.** Jeżeli ustalenia wynikają z protokołu komisji, umowy, faktury, odpowiedzi na interpelację, dokumentacji zamówienia, protokołu sesji albo innych dokumentów, należy je wskazać i – jeżeli jest to możliwe i prawnie dopuszczalne – załączyć. Przy większej liczbie dokumentów celowe jest sporządzenie uporządkowanego wykazu załączników. Nie ma natomiast potrzeby przesyłania dużych zbiorów nieuporządkowanych materiałów, spośród których organ miałby dopiero samodzielnie poszukiwać okoliczności uzasadniających zawiadomienie.
- **Oddzielenie faktów od wątpliwości prawnych.** Radni mogą wskazać przepisy, które – w ich ocenie – mogły zostać naruszone, oraz przedstawić własną argumentację. Nie powinni jednak przedstawiać odpowiedzialności określonej osoby jako przesądzonej, jeżeli ma ją dopiero ustalić właściwy organ. Trafniejsze będzie sformułowanie, że określone okoliczności „mogą wskazywać na naruszenie" albo „budzą wątpliwości z punktu widzenia" wskazanego przepisu. Szczególnie istotne jest to w sprawach karnych i dotyczących indywidualnej odpowiedzialności określonych osób.
- **Wyjaśnienie, dlaczego sprawa należy do właściwości adresata.** Nie musi to przyjmować postaci rozbudowanej analizy prawnej. Warto jednak wskazać związek pomiędzy stwierdzonym problemem a kompetencjami organu. W piśmie do RIO będzie to związek z gospodarką finansową j.s.t., do nadzoru budowlanego – z przestrzeganiem Prawa budowlanego, do wojewody – z legalnością określonego aktu podlegającego jego nadzorowi, a do NIK – przykładowo systemowy lub powtarzalny problem dotyczący legalności, gospodarności albo rzetelności działania.
- **Sformułowanie oczekiwania odpowiadającego kompetencjom organu.** Radny nie powinien żądać od wojewody „uchylenia uchwały", od NIK „ukarania wójta" ani od inspekcji wydania z góry określonej decyzji. Właściwsze jest zwrócenie się o zbadanie przedstawionych okoliczności i podjęcie działań pozostających w ustawowej właściwości adresata. Jeżeli ustawa szczególna przewiduje możliwość wystąpienia z konkretnym wnioskiem – jak w określonych przypadkach kontroli Prezesa UZP – należy posłużyć się przewidzianym prawem trybem.
- **Wskazanie znaczenia czasu.** Jeżeli sprawa wymaga szybkiego działania, trzeba wyjaśnić, dlaczego. Może to wynikać przykładowo z biegu terminu nadzorczego, trwającej inwestycji, możliwości wypłaty kolejnych środków,

ryzyka utraty dokumentów albo kontynuowania działalności powodującej określone zagrożenie. Informacja o pilnym charakterze sprawy powinna jednak wynikać z konkretnych okoliczności, a nie ograniczać się do umieszczenia na piśmie słowa „PILNE".

- **Poszanowanie ograniczeń dotyczących udostępniania informacji.** Do zawiadomienia należy przekazywać dokumenty potrzebne do wyjaśnienia sprawy, z uwzględnieniem przepisów dotyczących danych osobowych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych. Jeżeli dokument nie może zostać swobodnie rozpowszechniony, warto wskazać organowi jego istnienie oraz miejsce, w którym się znajduje, zamiast bezrefleksyjnie przekazywać go poza właściwym trybem.
- **Czytelne zakończenie i kompletność formalna.** Pismo powinno być datowane, podpisane i zawierać dane umożliwiające kontakt z zawiadamiającym. Warto zakończyć je krótkim wskazaniem, czego oczekuje się od adresata, oraz wymienić załączniki. Jeżeli przepisy szczególne przewidują dodatkowe wymagania formalne, muszą one zostać zachowane.

Szczególnie wyraźnie znaczenie prawidłowej konstrukcji zawiadomienia widać na przykładzie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ustawa wymaga w takim przypadku m.in. określenia ujawnionego naruszenia, sposobu i czasu jego popełnienia, naruszonego przepisu prawa, okoliczności zdarzenia oraz wysokości środków lub skutków finansowych. W miarę możliwości należy również wskazać osobę, której zachowanie jest przedmiotem zawiadomienia, oraz dołączyć materiał zebrany w wyniku kontroli lub innych działań (art. 94 u.o.n.d.f.p.). Ustawa przewiduje konsekwencje braków zawiadomienia, włącznie z jego zwrotem lub wezwaniem do uzupełnienia. W takim przypadku dobre przygotowanie pisma nie jest więc wyłącznie kwestią jego użyteczności, lecz również wykonania wymogów ustawowych.

Nieco inaczej należy konstruować wystąpienie dotyczące legalności uchwały kierowane do organu nadzoru. W takim przypadku szczególnie istotne będzie wskazanie **konkretnej uchwały, jej zakwestionowanego przepisu oraz problemu prawnego**, który powinien zostać zbadany. Z kolei w przypadku wystąpienia do NIK większego znaczenia może nabrać pokazanie skali, powtarzalności i systemowego charakteru problemu, zaś przy wystąpieniu do wyspecjalizowanej inspekcji – możliwie dokładne opisanie okoliczności podlegających jej ustawowej kontroli.

W zawiadomieniu o możliwości popełnienia przestępstwa podstawowe znaczenie powinien mieć natomiast **opis faktów i dostępnych dowodów**, nie zaś próba sporządzenia przez radnego własnego aktu oskarżenia. Nie jest konieczne, aby zawiadamiający prawidłowo zakwalifikował czyn według określonego przepisu

Kodeksu karnego albo wskazał jego sprawcę, jeżeli nie pozwalają na to dokonane ustalenia. Nadmiernie kategoryczne formułowanie zarzutów może wręcz utrudniać odróżnienie tego, co rzeczywiście ustalono, od tego, co jest jedynie hipotezą wymagającą zweryfikowania przez organy ścigania.

Trzeba również unikać traktowania zawiadomienia jako przedłużenia sporu politycznego prowadzonego w radzie. Informacja, że określone rozstrzygnięcie zostało przegłosowane przez większość mimo sprzeciwu części radnych, może mieć znaczenie dla odtworzenia przebiegu zdarzeń, ale sama w sobie nie świadczy jeszcze o wystąpieniu nieprawidłowości. Podobnie ostre oceny osobiste, przypisywanie motywów poszczególnym osobom czy rozbudowane polemiki polityczne zazwyczaj nie zwiększają wartości zawiadomienia. Dla organu kontrolnego, nadzorczego lub organów ścigania podstawowe znaczenie mają **fakty możliwe do zweryfikowania**.

Dobre zawiadomienie powinno więc umożliwić adresatowi udzielenie odpowiedzi na cztery zasadnicze pytania: **co się wydarzyło, na jakiej podstawie zawiadamiający tak twierdzi, dlaczego sprawa może należeć do kompetencji tego właśnie organu oraz jakie materiały pozwalają ją zweryfikować**. Jeżeli te elementy zostały przedstawione jasno i rzeczowo, zawiadomienie spełnia swoją podstawową funkcję. Ostateczna ocena, czy doszło do naruszenia prawa i jakie działania należy podjąć, powinna należeć już do właściwego organu.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Rozdział VI.

NAJCZĘSTSZE BŁĘDY I RYZYKA PRAWNE

VI.1. Naruszenie ochrony danych i tajemnic prawnie chronionych

Naruszenie może polegać zarówno na samym uzyskaniu dostępu do zbyt wielu informacji, jak i na ich późniejszym nieuprawnionym użyciu. Skutki zależą od rodzaju informacji i roli podmiotów. Mogą obejmować działania naprawcze czy kary pieniężne nałożone przez Prezesa UODO, odpowiedzialność cywilną za naruszenie dóbr osobistych lub wyrządzoną szkodę przed sądem, a także odpowiedzialność karną za ujawnienie określonej tajemnicy oraz konsekwencje organizacyjne. Nie każde naruszenie danych jest przestępstwem, ale każde wymaga reakcji, analizy i udokumentowania.

Dobra praktyka

1. Nie żądaj pełnych akt „na wszelki wypadek"; wskaż cel i niezbędny zakres.
2. Nie przenoś danych do prywatnej poczty, chmury lub komunikatora dla wygody.
3. Nie publikuj dokumentu bez anonimizacji danych (co do zasady); przygotuj odrębną wersję publiczną i sprawdź załączniki.
4. Po pomyłce nie ograniczaj się do odwrócenia skutków (np. usunięcia wpisu na portalu społecznościowym). Zabezpiecz także dowody, oceń ryzyko i, jeżeli konieczne, zgłoś naruszenie.

Uważaj na

W 2026 r. Prezes UODO ukarał burmistrza za opublikowanie w BIP niezanonimizowanej petycji zawierającej imiona, nazwiska, adresy i podpisy ok. 750 osób. Błąd został poprawiony, lecz mimo to nałożono karę. Plik był dostępny przez kilkanaście dni[414].

414 Prezes UODO, *Publikacja niezanonimizowanych danych osobowych w BIP przyczyną naruszenia RODO*, komunikat z 25 maja 2026 r. (kara 7 700 zł), https://uodo.gov.pl/pl/138/4402 [dostęp: 24 września 2026 r.].

VI.2. Niewłaściwe dokumentowanie czynności kontrolnych

Prowadzenie rzetelnej dokumentacji nie polega na zgromadzeniu jak największej liczby informacji. Dokumentacja ma być bezpośrednio powiązana z faktycznym i uzasadnionym celem jej pozyskania, stanowić faktyczny dowód przebiegu czynności, źródło ustalenia niezbędnych faktów, a także powinna zostać zabezpieczona w odpowiedni sposób przy uwzględnieniu dostępnych środków organizacyjnych i technicznych, a sposób dalszego z nią postępowania powinien być sproceduralizowany i udokumentowany.

Najczęstsze błędy to:

1. mieszanie materiału roboczego z wersją przeznaczoną do publikacji;
2. anonimizacja wyłącznie wizualna, możliwa do cofnięcia po skopiowaniu tekstu lub otwarciu warstwy pliku;
3. brak ustalenia terminu zwrotu lub usunięcia kopii dokumentów;
4. brak procedury na utratę, błędną wysyłkę lub nieuprawnioną publikację informacji.

Konsekwencje opisane zostały powyżej w sekcji „Naruszenie ochrony danych i tajemnic prawnie chronionych".

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

INFORMACJE O AUTORACH

dr r. pr. **Jakub Bryła**

Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, członek Zespołu Prawa Samorządu Terytorialnego w Instytucie Nauk Prawnych tej uczelni. Autor i współautor publikacji naukowych oraz komentarzy prawniczych z zakresu prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego, w tym komentarza do ustawy o samorządzie województwa. Uczestnik krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych.

dr **Jarosław Dolny**

Doktor nauk prawnych, radca prawny, sekretarz Miasta Bochnia. Stopień doktora uzyskał w 2023 r. na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach. Wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, wieloletni pracownik administracji samorządowej i rządowej oraz szkoleniowiec. Autor publikacji naukowych i eksperckich dotyczących prawa konstytucyjnego i administracyjnego, w szczególności postępowania w sprawach skarg, wniosków i petycji.

dr **Jakub Dorosz-Kruczyński**

Prawnik, specjalizujący się w prawie administracyjnym i prawie samorządu terytorialnego. Stopień doktora nauk prawnych uzyskał na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Ekspert Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. Autor i współautor publikacji naukowych i opracowań eksperckich poświęconych m.in. ustrojowi samorządu terytorialnego, prawom mieszkańców i sądowej kontroli administracji.

dr r. pr. **Paweł Hajduk**

Prawnik i wykładowca akademicki, specjalizujący się w prawie nowych technologii, ochronie danych osobowych, cyberbezpieczeństwie oraz regulacjach dotyczących sztucznej inteligencji. Stopień doktora nauk prawnych uzyskał na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Łączy działalność naukową z praktyką doradztwa prawnego, w tym w zakresie unijnych regulacji cyfrowych i zgodności z przepisami o ochronie danych. Autor publikacji poświęconych prawnym aspektom transformacji cyfrowej.

Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

BIBLIOGRAFIA I WYKAZ SKRÓTÓW

Publikacje

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 16, Warszawa 2016.

Augustyniak M., II. *Kontrola – pojęcie i kontekst normatywny. Zagadnienia wstępne* [w:] *Założenia nauki administracji*, red. J. Smarż, S. Fundowicz, P. Świtał, Warszawa 2024, LEX.

Augustyniak M., *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022.

Augustyniak M., *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 7–8.

Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.

Augustyniak M., Przywora B., *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, Warszawa 2020.

Balicki R. i Jabłoński M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.

Banaszak B., Jabłoński M., *Komentarz do art. 63* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Aktualne spory o skargę na uchwałę rady gminy*, ST 2004, nr 7–8, s. 26–33.

Bojanowski E., *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie" 1991, nr 12.

Chlipała M., Żurek-Wójcik J., *Stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2022, nr 7–8.

Cora S., *Zawiadomienie o przestępstwie jako obowiązek i uprawnienie*, PiP 2011, nr 6, s. 77–87.

Cybulska R., *Skargi, wnioski i petycje w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. R. Cybulska, Warszawa 2020.

Cybulski B., *30 lat regionalnych izb obrachunkowych*, FK 2023, nr 5, s. 7–13.

Czerw J., *(Nie)udzielenie absolutorium należy poprzedzić dyskusją*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2008, nr 8.

Czerw J., Art. 15 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

Czerw J., *Art. 18a* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

Czerw J., *Komentarz do art. 18b* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX.

Dańczak P., *Art. 30* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.

Dębowska-Romanowska T., *O pojęciu „spraw finansowych" w rozumieniu art. 171 ust. 2 Konstytucji*, GSP 2007, nr 1, s. 43–59.

Dębowska-Sołtyk M., Sołtyk P., *Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako skutek dysfunkcji gospodarowania środkami publicznymi*, FK 2015, nr 5, s. 41–53.

Dolnicki B., *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2015, Tom 34.

Dolnicki B., *Jawność działania organów samorządu terytorialnego a dostęp do informacji publicznej*, PPP 2025, nr 4, s. 63–83.

Dolnicki B., *Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.

Dolny J., *Gminna komisja skarg, wniosków i petycji a sejmowa komisja śledcza – podobieństwa i różnice*, „Samorząd Terytorialny" 2024, nr 11.

Dolny J., *Konstytucyjne prawo do składania skarg i wniosków i jego realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, Warszawa 2025.

Dolny J., *Realizacja konstytucyjnego prawa do składania skarg i wniosków w przepisach rozporządzeń*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2024, nr 7–8.

Dolny J., *Skarga dotycząca postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego w organie wykonawczym i stanowiącym samorządu terytorialnego*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL, Opinia nr 13/2024, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2024/opinie_i_komentarze_skarga.pdf, [dostęp: 29 kwietnia 2026 r.].

Dolny J., *Skargi, wnioski i petycje jako forma partycypacji w samorządzie terytorialnym*, „Rocznik Administracji Publicznej" 2025, nr 2.

Dorosz-Kruczyński J., *Czy można złożyć skargę na radnego?*, Opinie FRDL 2025, https://frdl.org.pl/opinie-frdl/czy-mozna-zlozyc-skarge-na-radnego [dostęp: 2 maja 2026 roku].

Drembkowski P., Suwaj P. J. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2023.

Dziwisz S., *O możliwości zastosowania koncepcji aktywizmu w działalności Najwyższej Izby Kontroli (polemika z L. Muratem)*, PiP 2022, nr 8, s. 159–172.

Federczyk W., *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017.

Federczyk W., *Organizacja ekologiczna jako uczestnik postępowania administracyjnego w zakresie ochrony środowiska*, Kw.Pr.Pub. 2008, nr 3–4, s. 71–81.

Fleszer D., *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby*, CASUS 2017, nr 4, s. 22–29.

Flisek K., *Forma przekazania skargi, która wpłynęła do rady powiatu do organu właściwego*, Legalis 2026.

Flisek K., *Rozpatrywanie skargi na działalność sołtysa*, Legalis 2025.

Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. 1, Warszawa 2016.

Florczak-Wątor M., *Art. 61* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

Gajda A., *Obowiązek opatrzenia petycji podpisem*, Legalis 2025.

Gajewski S., *Glosa do postanowienia WSA w Kielcach z 29 stycznia 2021 r.*, II SA/Ke 1068/20 (glosa krytyczna), „Studia Prawa Publicznego" 2022, nr 1 (37).

Gajewski S., Jakubowski A., *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.

Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.

Gawrońska-Baran A., *Art. 607* [w:] E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2026.

Gierach E., *Dostęp radnych gminy do treści wydawanych przez wójta upoważnień do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone"*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2023, nr 3.

Gronkiewicz A., *Postępowanie w sprawie skarg i wniosków* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, Tom IV, red. A. Matan, Warszawa 2021.

Gurdek M., *Dopuszczalność podjęcia uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania*, „Gubernaculum et Administratio" 2022, nr 1.

Hrynicki W. M., *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*, LEX.

Hrynicki W. M., *Zbieżność zakresów przedmiotowych wniosków i petycji jako pozaprocesowych środków dyscyplinujących organy władzy publicznej*, „Administracja Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2017, nr 2 (47).

Hrynicki W. M., *Normatywne i praktyczne aspekty załatwiania skarg i wniosków niespełniających wymogów formalnych – zagadnienia wybrane*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2017, nr 4, s. 18–38, LEX.

Jagielski J., *O znaczeniu i potrzebie kontroli administracji*, Seria esejów absolwentów Krasiniaka, Ciechanów 2022.

Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2021.

Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025.

Jaworska M., *Petycje a skargi i wnioski* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Jendrośka J., *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, red. Z. Chmiel, Toruń 1999.

Jurczyk A., *Komentarz do art. 18b* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. Suwaj, wyd. 1, Warszawa 2023.

Kamieniecki H., *Strony postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, NZS 2007, nr 1, s. 8 i n.

Kardas P., *Odpowiedzialność za nadużycie władzy publicznej w przypadku niezawiadomienia o popełnieniu przestępstwa*, Prok.i Pr. 2007, nr 7–8, s. 5–41.

Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.

Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus" 2018, wol. 13.

Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, LEX 2014.

Kmiecik Z. R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne repetytorium*, Kraków–Lublin 1996.

Knosala E., *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003.

Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002.

Koralewska-Pietrzak K., *Skarga w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jako środek actio popularis*,„Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 7–8, LEX.

Korzeniowska-Polak A., *Administracja wobec własnych patologii [w:] Patologie w administracji publicznej*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, LEX 2009.

Korzeniowska-Polak A., *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty rozpatrujące skargi, wnioski i petycje – postulaty de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 1–2.

Korzeniowska-Polak A., *Petycje, wnioski i skargi – rozgraniczenie pojęć i funkcji instytucji* [w:] *Skargi, wnioski, petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Kostetska M. i Kuchciak A., *Prawo petycji a prawo występowania ze skargami i wnioskami* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Kościńska-Paszkowska A., Artymowicz B., Subocz K., Szmaj K. M., Tomczak M., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, Gdańsk 2026.

Kozłowski P., *Naprawa drogi leży w kompetencji wójta*, Legalis 2020.

Krawczyk R. P., *Art. 28aa* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, wyd. 1, Warszawa 2023, LEGALIS wydanie elektroniczne.

Krawczyk R. P., *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych – aktualne dylematy*, FK 2013, nr 1–2, s. 63–79.

Krawiec G., *Skargi, wnioski, petycje w administracji publicznej*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL, Analiza celowa nr 23/2022, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/SKARGI_WNIOSKI_I_PETYCJE_(1).pdf [dostęp: 11 maja 2026 r.].

Król P., *Odkrywanie podstawy aksjologicznej i teleologicznej działań administracyjnoprawnych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2018, nr 4, s. 36–49.

Kujaszewska A., *Komisje rady* [w:] *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, R. Gawłowski i in., wyd. 3 Legalis 2024.

Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.

Łuczak K., *Pozostawienie skargi bez rozpoznania w postępowaniu uproszczonym* [w:] *Skargi, wnioski, petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Martysz C., *Art. 15* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Martysz C., *Art. 18a* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Martysz C., *Art. 18b* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. 3, Warszawa 2021.

Martysz C., *Art. 28a* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Wydanie 4, Warszawa 2025, LEX wydanie elektroniczne.

Masternak-Kubiak M., *Art. 171* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.

Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom II. Komentarz do art. 104–269, wyd. 3, LEX 2010.

Misiejko A., *Organ właściwy do rozpatrzenia skargi na radnego, Prawo dla samorządu 1.03.2023*, https://prawodlasamorzadu.pl/2023-03-01-organ-wlasciwy-do-rozpatrzenia-skargi-na-radnego/#_ftnref2 [dostęp: 2 maja 2026 r.].

Moll T., *Art. 30* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.

Mozgawa M., *Art. 240* [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2026.

Nędzarek A., *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014, nr 4, s. 29–46.

Ninard G., *Zakres uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2017, nr 2.

Nodżak A., *O właściwości organu do rozpatrzenia petycji przesądza charakter spraw*, Legalis 2022.

Ofiarska M., *Koncepcja normatywna interpelacji radnego [w:] Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.

Olejniczak-Szałowska E., *Kontrola administracji. Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024.

Oleksy-Piesik I., *Art. 24* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, wyd. 1, Warszawa 2023, Nb 6.

Pacak M., Zmorek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Warszawa 2013.

Piecha J., *Komentarz do art. 18b* [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, Legalis 2018.

Płażek S., *Art. 24* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

Przybysz P. M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2019.

Przybysz P. M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, LEX 2017.

Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015.

Rotter A., *Wina jako kluczowa przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, FK 2015, nr 7–8, s. 40–47.

Rzetecka-Gil A., *Art. 9* [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Gdańsk 2025.

Sakowska-Baryła M., *Rozpatrywanie skarg przez organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Skargi, wnioski, petycje – powszechne środki ochrony prawnej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Wrocław 2017.

Sałuda D., *Wojewoda a jednostki samorządu terytorialnego w świetle ustawy o administracji rządowej w województwie (wybrane zagadnienia)*, ST 2007, nr 11, s. 5–20.

Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2011.

Sitniewski P. M., *Uprawnienia kontrolne radnych z art. 24 ust. 2 u.s.g. w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL, 2021, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/komentarz_Sitniewski._1.pdf [dostęp: 26 września 2026 r.].

Stec M., Babczuk A., Ciszewski P., Cybulski B., Etel L., Miemiec W., Mykowska Z., Paczocha M., Płażek S., Renczyński D., Salachna J. M., Srocki S., Trykozko R., Witalec W., Wójcik Z. K., Wróbel W., *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.

Sułkowski J., *Art. 237* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, A. Krawczyk, Warszawa 2025.

Sylwestrzak A., *Art. 23* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, wyd. 2, Warszawa 2024, LEX wydanie elektroniczne.

Sześciło D., Wilk B., *Czego (nie) dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Fundacja im. Stefana Batorego, 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Raporty_o_stanie_gminy.pdf [dostęp: 21 października 2026 r.].

Szkaradnik T., *Art. 15* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2023, Nb 2 wydanie elektroniczne.

Tarno J. P., *Postępowanie w sprawach skarg i wniosków* [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, wyd. 6, Warszawa 2016.

Uziębło P. J., *Art. 19* [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, J. Stelina, P. J. Uziębło, Warszawa 2014, wydanie elektroniczne.

Wegner J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, LEX 2019.

Wierzbica A., *Art. 14* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Wierzbica A., *Mandat radnego. Prawa, obowiązki, ograniczenia*, Warszawa 2023.

Wierzbica A., *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1.

Wilk B., *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

Wlaźlak K., *Art. 18* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, LEX wydanie elektroniczne.

Wojciechowska K., *Postanowienia ogólne [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 6 zmienione i uzupełnione, Warszawa 2020.

Wojciechowska K., *Skargi* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 6 zmienione i uzupełnione, Warszawa 2020.

Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

Wójcicka E., *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach – uwagi krytyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, Tom 79, zeszyt 1.

Wróbel A., *Art. 61(a)* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2026.

Wróblewski P., *Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez radę gminy w związku z wprowadzeniem art. 18b u.s.g.* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

Wygoda K., *Forma petycji* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki i M. Jabłoński, Wrocław 2015.

Wyporska-Frankiewicz J., Berek M., Jarzęcka-Siwik E., *4.2. Planowanie kontroli* [w:] *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

Zaremba M., *Art. 1* [w:] K. Drozdowicz, M. Łoszewska-Ołowska, M. Zaremba, *Prawo prasowe. Komentarz*, WKP 2018, LEX.

Zięty J. J., *Przyczyny odmowy udzielenia radnym gminy informacji o działalności spółki komunalnej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" 2021, nr 3.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

Zwolak S., *Strony postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, PPP 2025, nr 7–8, s. 59–69.

Żylińska J., *Prawny obowiązek zawiadomienia o niektórych przestępstwach (art. 240 k.k.)*, Prok.i Pr. 2015, nr 10, s. 47–61.

Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2025 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.).

Rozporządzenie 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).

Uchwała Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7074 t.j.).

Uchwała Nr XX/340/2004 Rady Miejskiej Katowic z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Katowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 6249 t.j.).

Uchwała Nr XI/115/2011 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Sopotu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2023 r. poz. 1341).

Uchwała Nr XLI/260/2013 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Siechnice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2021 r. poz. 5434).

Uchwała Nr XLVI/441/13 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Wałbrzych (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2022 r. poz. 5602).

Uchwała Nr XII/43/2015 Rady Gminy Przemyśl z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Przemyśl (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2015 r. poz. 2253).

Uchwała Nr XX/39/16 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Biała Podlaska (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2016 r. poz. 3).

Uchwała Nr XXXIV/723/2016 Rady Miasta Kielce z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kielce (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2016 r. poz. 4095).

Uchwała Nr XXXVII/448/17 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Piekar Śląskich miasta na prawach powiatu (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2021 r. poz. 1531).

Uchwała Nr LVII/702/2017 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2021 r. poz. 2535).

Uchwała Nr XLII/229/2018 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Hrubieszów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2018 r. poz. 4470).

Uchwała Nr XLVII/269/2018 Rady Gminy Kutno z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kutno (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2018 r. poz. 5556).

Uchwała Nr LXII/635/18 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 4 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ożarów Mazowiecki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 10093).

Uchwała Nr LX/469/2018 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 30 października 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Miejskiej Kłodzko (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2018 r. poz. 5380).

Uchwała Nr VI/63/19 Rady Gminy Lipowa z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie statutu Gminy Lipowa (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2019 r. poz. 2854).

Uchwała Nr 179/XVII/20 Rady Miasta Milanówka z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie określenia szczegółowych wymogów „Raportu o stanie Gminy Milanówek".

Uchwała Nr XX/204/2020 Rady Gminy Bolesław z dnia 17 września 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Bolesław (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 5916).

Uchwała Nr 0007.XXIII.170.2020 Rady Gminy Suchy Dąb z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Suchy Dąb (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2021 r. poz. 246).

Uchwała Nr XXXVII.254.2021 Rady Miejskiej w Chocianowie z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Chocianów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2021 r. poz. 635).

Uchwała Nr XXXIX/370/2021 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie Statutu Miasta Bielawa (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2021 r. poz. 2650).

Uchwała Nr XLVI/373/2021 Rady Miasta Kraśnik z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kraśnik (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2022 r. poz. 205).

Uchwała Nr XLI/617/22 z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie gminy.

Uchwała Nr II/7/24 Rady Miasta Katowice z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie powołania komisji stałych Rady Miasta Katowice i ustalenia ich przedmiotu działania.

Uchwała Nr II/6/2024 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie powołania stałych komisji Rady, ustalenia przedmiotu działania i składów osobowych.

Uchwała Nr 3/2024 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie powołania stałych komisji rady i ustalenia ich zakresów działania.

Uchwała Nr IX/72/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 28 października 2024 r. w sprawie Statutu Miasta Zabrze (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2024 r. poz. 7452).

Uchwała Nr XIV/157/2024 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie Statutu Miasta Tarnobrzega (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2024 r. poz. 5774).

Uchwała Nr X/107/25 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych wymogów raportu o stanie gminy.

Uchwała Nr XII/207/2025 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 16 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kobierzyce (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2025 r. poz. 2603).

Uchwała Nr XIII/146/2025 Rady Miasta Sopotu z dnia 20 maja 2025 r. w sprawie Statutu Miasta Sopotu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2025 r. poz. 2267).

Uchwała Nr XVI/150/2025 Rady Miasta Malborka z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Malborka (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2025 r. poz. 2203).

Uchwała Nr XVIII/156/2025 Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Świebodzice (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2025 r. poz. 5132).

Uchwała Nr XXV/213/25 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Goleniowie na 2025 rok.

Uchwała Nr XXIII/152/2025 Rady Gminy Głogów z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie Statutu Gminy Głogów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2026 r. poz. 122).

Uchwała Nr XXII/163/2026 z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie planu pracy i kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Białogardu na rok 2026.

Uchwała Nr XIX/179/26 z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Żórawina (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2026 r. poz. 694).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r., poz. 795).

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 416 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 457 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 524 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 678).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 12 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 500).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1484).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 670 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043).

Ustawa 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 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 793 z późn. zm.).

Rozstrzygnięcia nadzorcze

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 25 listopada 2009 r. sygn. akt NK.II.0911/406/09 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2010 r. nr 28 poz. 617).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 października 2018 r., P-1.4131.321.2018.KN, Zacho 2018, nr 5103.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 listopada 2018 r. sygn. akt PN.4131.435.2018 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2018 r. poz. 5058).

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 listopada 2018 r. znak sprawy: 123/18 (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2018 r. poz. 5888).

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 22 listopada 2018 r. sygn. akt NPII-4131.1.619.2018 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 7380).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., PN.4131.230.2019.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 kwietnia 2019 r., nr PN.4131.234.2019.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 sierpnia 2019 r. sygn. akt PN.4131.426.2019 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2019 r. poz. 3989).

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 13 marca 2020 r. sygn. akt PNIK-I.4131.203.2020 (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 1825).

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 15 czerwca 2020 r. sygn. akt KN-I.4131.1.361.2020.22 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2020 r. poz. 5041).

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 20 kwietnia 2021 roku, sygn. WNP-I.4131.74.2021.MPZ.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 28 października 2022 r. sygn. akt NPII.4131.1.850.2022 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r. poz. 6829).

Orzecznictwo sądowe

Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 4967/21, LEX nr 3353054.

Postanowienie NSA z dnia 17 czerwca 2025 r. sygn. akt III OSK 1165/22, LEX nr 3892642.

Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 24 kwietnia 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 228/23, LEX nr 3522912.

Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 29 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 1068/20, LEX nr 3118150.

Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 28 marca 2018 r., sygn. III SAB/Po 8/18.

Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2021 r. sygn. akt IV SAB/Wr 227/21, LEX nr 3205521.

Uchwała NSA z dnia 15 grudnia 2004 roku, sygn. FPS 2/04.

Wyrok KIO z dnia 24 stycznia 2024 r., KIO 10/24.

Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. IV SA 814/94.

Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 235/05, LEX nr 196688.

Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. I OSK 1760/12.

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 564/14, LEX nr 1575641.

Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. I OSK 2721/13.

Wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r. sygn. akt II GSK 3514/15, LEX nr 2404511.

Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r. sygn. akt I OSK 657/19, LEX nr 2716125.

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. I OSK 2909/19.

Wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r. sygn. akt II OSK 2402/19, LEX nr 3155895.

Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 600/20, LEX nr 3064738.

Wyrok NSA z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt III OSK 5253/21, LEX nr 3859256.

Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2024 r. sygn. akt III OSK 987/23, LEX nr 3790448.

Wyrok NSA z dnia 30 maja 2025 r. sygn. akt III OSK 1697/24, LEX nr 3902755.

Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2025 r. sygn. akt III OSK 53/25, LEX nr 3902794.

Wyrok NSA z dnia 8 października 2025 r. sygn. akt III OSK 929/25, LEX nr 3933248.

Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2026 r. sygn. akt III OSK 805/23, LEX nr 4036734.

Wyrok NSA z dnia 24 marca 2026 r. sygn. akt III OSK 1331/25, LEX nr 4036952.

Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2026 r. sygn. akt III OSK 2535/25, LEX nr 4115176.

Wyrok SN z dnia 18 stycznia 1984 r. sygn. akt I CR 400/83, LEX nr 2997.

Wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2016 r., V CSK 486/15.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 kwietnia 2026 r. sygn. akt II SA/Bd 930/25.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 825/18.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lutego 2025 r. sygn. akt III SA/Gd 501/24, LEX nr 3841967.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 czerwca 2025 r. sygn. akt III SA/Gd 72/25, LEX nr 3884129.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 sierpnia 2008 r., sygn. IV SA/Gl 77/08.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 października 2008 r., sygn. IV SAB/Gl 18/08.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2020 r. sygn. akt III SA/Gl 993/19, LEX nr 2781892.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 listopada 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 635/21, LEX nr 3288918.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lipca 2023 r., sygn. III SA/Gl 437/23.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2025 r. sygn. akt III SA/Gl 441/25, LEX nr 3890484.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r. sygn. akt II SA/Go 705/16, LEX nr 215022.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 listopada 2018 r. sygn. akt II SA/Go 779/18, LEX nr 2592695.

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 321/19.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lipca 2025 r. sygn. akt II SA/Go 210/25, LEX nr 3899410.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 maja 2026 r. sygn. akt II SAB/Go 15/26, LEX nr 4104264.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Ke 256/19.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2018 r., sygn. II SA/Kr 545/18.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 921/21, LEX nr 3313046.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 stycznia 2026 r. sygn. akt III SA/Łd 786/25, LEX nr 4020133.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 grudnia 2025 r. sygn. akt II SAB/Ol 156/25, LEX nr 3983725.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 28 kwietnia 2026 r. sygn. akt I SAB/Op 27/26, LEX nr 4099251.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 711/13, LEX nr 1405111.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. II SAB/Po 76/17.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 71/20, LEX nr 3055977.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. II SA/Po 228/21.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 295/21, LEX nr 3210053.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 96/21, LEX nr 3182099.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Rz 1280/21.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 marca 2013 r., sygn. II SA/Sz 1313/12.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Sz 232/19.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. I SAB/Sz 13/20.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., sygn. II SA/Sz 23/20.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Sz 635/20.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. I SA/Wa 1742/04.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. IV SA/Wa 140/07.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2014 r. sygn. akt II SA/Wa 60/14, LEX nr 1553159.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2024 r., sygn. II SA/Wa 656/23.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2025 r. sygn. akt II SAB/Wa 703/25, LEX nr 4100962.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 grudnia 2023 r. sygn. akt IV SA/Wr 276/23, LEX nr 3667860.

Źródła internetowe

Decyzja Prezesa UODO z 18 października 2019 r., ZSPU.421.3.2019 dotycząca m.in. retencji danych w BIP i rozliczalności przy publikacji nagrań sesji, https://orzeczenia.uodo.gov.pl/document/urn:ndoc:gov:pl:uodo:2019:zspu_421_3 [dostęp: 26 września 2026 r.].

Hasło: absolutorium [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, red. M. Bańko, https://sjp.pwn.pl/sjp/absolutorium;2548636.html [dostęp: 13 lipca 2026 r.].

Hasło: nośnik (danych) [w:] *Wielki Słownik Języka Polskiego*, red. P. Żmigrodzki, https://wsjp.pl/haslo/podglad/4307/nosnik/4911640/danych [dostęp: 15 lipca 2026 r.].

Hasło: podlegać (premierowi) [w:] *Wielki Słownik Języka Polskiego*, red. P. Żmigrodzki, https://wsjp.pl/haslo/podglad/32823/podlegac/4445955/premierowi [dostęp: 23 czerwca 2026 r.].

Hasło: zależność (od matki) [w:] *Wielki Słownik Języka Polskiego*, red. P. Żmigrodzki, https://wsjp.pl/haslo/podglad/27739/zaleznosc/5183983/od-matki [dostęp: 23 czerwca 2026 r.].

Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie nadzoru wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego, Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. P/25/052, 2026, nik.gov.pl,https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/25/052/, dostęp: 30.09.2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli, *Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. P/19/103, 2020, nik.gov.pl,https://bip.nik.gov.pl/kontrole/P/19/103/, dostęp: 30.09.2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli, *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2026 rok*, Warszawa 2026, cz. 3, nik.gov.pl, https://www.nik.gov.pl/kontrole/plan-pracy-nik/plan-pracy-nik-2026.html, dostęp: 30.09.2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli, *„To temat dla NIK". Co zrobić, gdy uznamy, że daną sprawą powinna zająć się Najwyższa Izba Kontroli?*, 2026, nik.gov.pl,https:// www.nik.gov.pl/aktualnosci/transkrypcje/transkrypcja-wideo-to-temat-dla-nik-co-zrobic-gdy-uznamy-ze-dana-sprawa-powinna-zajac-sie-najwyzsza-izba-kontroli.html, dostęp: 30.09.2026 r.

Prezes UODO, *Czy w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego funkcjonuje kilku odrębnych administratorów?*, https://uodo.gov.pl/pl/675/4217 [dostęp: 26 września 2026 r.].

Prezes UODO, *Projektowanie ochrony danych osobowych w związku z transmisją i nagrywaniem obrad kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, https://uodo.gov.pl/pl/file/5899 [dostęp: 26 września 2026 r.].

Prezes UODO, *Publikacja niezanonimizowanych danych osobowych w BIP przyczyną naruszenia RODO*, komunikat z 25 maja 2026 r., https://uodo.gov.pl/pl/138/4402 [dostęp: 26 września 2026 r.].

Prezes UODO, *Realizacja autonomicznych uprawnień kontrolnych radnego*, Newsletter UODO dla Inspektorów Ochrony Danych, wrzesień 2020, s. 7–8, https://uodo.gov.pl/art-docs/7373.pdf [dostęp: 24 września 2026 r.].

Protokół z kontroli komisji rewizyjnej Rady Miejskiej w Rzgowie w przedmiocie wydatkowania środków z budżetu gminy na sfinansowanie linii autobusowej srodkow-z-budzetu-gminy-na-sfinansowanie-linii-autobusowej-nr-70 [dostęp: 20 czerwca 2026 r.].

Skargi, wnioski i petycje. Czy mają sens?, podcast samorządowy FRDL, rozmowa J. Dorosza-Kruczyńskiego z J. Dolnym, 31 października 2025 r., https://www.youtube.com/watch?v=q9Lq_gUZpb4 [dostęp: 19 maja 2026 r.].

Sondej M., *Rada gminy nie tylko stanowi prawo, ale pełni też funkcje kontrolne*, https://www.prawo.pl/samorzad/kontrolna-funkcja-rady-gminy,77332.html [dostęp: 23 czerwca 2026 r.].

Wykaz skrótów

Akty prawne

e.k.s.l.	Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
o.p.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
p.z.p.	ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych
RODO	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)
u.d.i.p.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej
u.o.n.d.f.p.	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

Organy i instytucje

FRDL	Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny

PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
RIO	regionalna izba obrachunkowa
SKO	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
UODO	Urząd Ochrony Danych Osobowych
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Pozostałe skróty i oznaczenia

BHP	bezpieczeństwo i higiena pracy
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego (także w liczbie mnogiej: jednostki samorządu terytorialnego)
VAT	podatek od towarów i usług
WPF	wieloletnia prognoza finansowa

Czasopisma, systemy informacji prawnej i publikatory

Dz. U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. Urz. Woj.	dziennik urzędowy właściwego województwa
FK	„Finanse Komunalne”
GSP	„Gdańskie Studia Prawnicze”
LEX	system informacji prawnej LEX
NZS	„Nowe Zeszyty Samorządowe”
PiP	„Państwo i Prawo”
PPP	„Przegląd Prawa Publicznego”
Prok. i Pr.	„Prokuratura i Prawo”
ST	„Samorząd Terytorialny”
ZNSA	„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

Funkcje kontrolne rady i radnych w praktyce. Kontrola, skargi, wnioski i petycje
Praktyczny suplement do poradnika FRDL dla radnych

Autorzy i zakres opracowania:

dr r. pr. **Jakub Bryła** – rozdziały I–IV, z wyłączeniem części opracowanych przez Jarosława Dolnego i Pawła Hajduka, wskazanych poniżej

dr **Jarosław Dolny** – podrozdziały III.3.2–III.3.8 (wraz z dalszymi podpunktami) oraz III.13

dr **Jakub Dorosz-Kruczyński** – wstęp oraz rozdział V

dr r. pr. **Paweł Hajduk** – podrozdziały I.3, III.8.1, III.10.1, IV.3, IV.5.1 i IV.6.1 oraz rozdział VI

Redakcja: dr **Jakub Dorosz-Kruczyński**

Korekta: **Małgorzata Turska**

Wzór cytowania:

Funkcje kontrolne rady i radnych w praktyce. Kontrola, skargi, wnioski i petycje. Praktyczny suplement do poradnika FRDL dla radnych, red. J. Dorosz-Kruczyński, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Warszawa 2026.

Warszawa 2026

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

Wydawca:
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Jelinka 6
01-646 Warszawa

www.frdl.org.pl

ISBN 978-83-64748-28-8



Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego jest niezależną organizacją pozarządową założoną w 1989 r. przez inicjatorów prac nad ustawą o samorządzie terytorialnym. Nieprzerwanie od 37 lat realizuje misję wspierania samorządności obywatelskiej rozumianej jako podstawowa forma demokracji. FRDL, organizując szkolenia i prowadząc działalność doradczą, wspiera rozwój instytucji publicznych i organizacji obywatelskich. Publikuje wyniki rankingów, badań i analiz poruszających najważniejsze problemy samorządności terytorialnej. Moderuje stałą współpracę ponad 5,5 tysiąca osób w ramach 100 forów specjalistów samorządowych. Posiada 15 ośrodków regionalnych, co sprawia, że jest największą w Polsce sieciową organizacją wspierającą samorząd terytorialny.

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego