KANCELARIA RADCY PRAWNEGO
RAFAŁ KOLANO

ul. Jagiellońska 6/17
40-035 Katowice
32 20 10 710

WICEPRZEWODNICZĄCY RADY
Andrzej Wężyk
17. LUT. 2026

Bytom, dnia 16 lutego 2026 r.

Urząd Miejski w Bytomiu
Kancelaria Rady Miejskiej
wpł. 17. 02. 2026
L.dz. ..... zał. .....
podpis .....

Sz. P.
Krzysztof Niewiadomski
Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji

w przedmiocie: pisma z dnia 04 lutego 2026 roku

W odpowiedzi na pismo z dnia 09 lutego 2026 roku, niniejszym wskazuję, iż zgodnie z art. 4 ustawy o petycjach, niniejsze pismo stanowi petycję.

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena dopuszczalności uchwalenia przez radę gminy kodeksu etyki radnych w formie uchwały, w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Zasadniczy problem prawny sprowadza się do ustalenia, czy rada gminy posiada kompetencję do przyjęcia kodeksu etyki radnych pomimo braku wyraźnej delegacji ustawowej, która wprost przewidywałaby możliwość stanowienia tego rodzaju aktu. W sprawie rozpoznanej przez Naczelny Sąd Administracyjny sygn. II OSK 287/06 organ nadzoru – wojewoda – stwierdził nieważność uchwały rady miejskiej w sprawie przyjęcia kodeksu etyki radnego, uznając, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie upoważnia organów gminy do określania zasad wykonywania mandatu radnego. Stanowisko to podzielił sąd pierwszej instancji. NSA uchylił jednak zarówno wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak i rozstrzygnięcie nadzorcze, formułując jednoznaczne tezy co do charakteru prawnego kodeksu etyki radnych oraz zakresu kompetencji rady gminy.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że kodeks etyki radnych – w ujęciu przyjętym przez NSA – nie ma charakteru aktu normatywnego o charakterze władczym. Nie stanowi aktu prawa miejscowego, nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i nie wywołuje skutków prawnych wobec osób trzecich. **Jest on niewładczym aktem samozwiązania się radnych, którego istota polega na dobrowolnym podporządkowaniu się przez nich określonym standardom etycznym służącym prawidłowemu wykonywaniu funkcji publicznej**. Jedyną sankcją za naruszenie jego postanowień pozostaje odpowiedzialność polityczna, rozumiana jako ocena działalności radnego przez opinię publiczną i wyborców.

Kancelaria Radcy Prawnego Rafał Kolano
ul. Jagiellońska 6/17, 40-035 Katowice
NIP: 6261095422 REGON: 241686120
Numer rachunku bankowego: 41 1090 1186 0000 0001 1466 7072
Santander Bank Polska S.A.

3461/02/2026

Kodeks nie może natomiast stanowić podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej ani prowadzić do stosowania środków przymusu.

Kluczowe znaczenie ma zatem ustalenie, czy rada gminy może oprzeć uchwałę przyjmującą kodeks etyki na ogólnych przepisach kompetencyjnych. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym należy interpretować w powiązaniu z art. 6 tej ustawy. Zgodnie z art. 6 do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Uchwalenie kodeksu etyki radnych konkretnej gminy dotyczy wyłącznie tej wspólnoty samorządowej i jej organu stanowiącego, a zatem mieści się w kategorii spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Żaden przepis prawa nie zastrzega tej materii dla innego podmiotu ani nie wyłącza jej z zakresu działania gminy. W konsekwencji ogólna klauzula kompetencyjna rady gminy może stanowić wystarczającą podstawę prawną do przyjęcia takiego aktu, o ile nie ma on charakteru władczego.

Argument oparty na art. 7 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę legalizmu, nie może prowadzić do odmowy dopuszczalności uchwalenia kodeksu etyki, jeżeli uchwała nie ingeruje w sferę praw i obowiązków obywateli ani nie ustanawia sankcji prawnych. Stopień związania organów administracji prawem jest bowiem różny w zależności od charakteru podejmowanego działania. W przypadku aktów władczych wymagane jest wyraźne i jednoznaczne upoważnienie ustawowe. Natomiast w odniesieniu do niewładczych form działania, które nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych, dopuszczalne jest oparcie się na przepisach ogólnokompetencyjnych.

Kodeks etyki może nawiązywać do obowiązków wynikających z ustaw szczególnych, zasad jawności, przeciwdziałania konfliktowi interesów czy treści ślubowania radnych, nie naruszając przy tym obowiązujących regulacji. Niedopuszczalne byłoby natomiast nadanie kodeksowi charakteru normatywnego, wprowadzenie sankcji prawnych, mechanizmów odpowiedzialności dyscyplinarnej czy jakiekolwiek ograniczenie ustawowego statusu radnego i zasady wolnego mandatu.

W świetle powyższego należy jednoznacznie stwierdzić, że rada gminy może uchwalić kodeks etyki radnych w formie uchwały, pod warunkiem że będzie on miał charakter niewładczego aktu wewnętrznego, nie będzie stanowił źródła powszechnie obowiązującego prawa ani nie będzie przewidywał sankcji prawnych. Podstawę prawną takiego działania

Kancelaria Radcy Prawnego Rafał Kolano
ul. Jagiellońska 6/17, 40-035 Katowice
NIP: 6261095422 REGON: 241686120
Numer rachunku bankowego: 41 1090 1186 0000 0001 1466 7072
Santander Bank Polska S.A.

stanowią art. 18 ust. 1 w związku z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym uchwalenie kodeksu etyki radnych jest prawnie dopuszczalne i mieści się w zakresie samodzielności ustrojowej gminy, o ile zachowane zostaną wskazane wyżej granice.

Na marginesie wskazuję, iż przywołane w petycji wyroki, w przytoczonych fragmentach nie zostały wydane przez wskazane przez nadawcę petycji Sądy.

RADCA PRAWNY
Adam Paczyna
KT-4909

Kancelaria Radcy Prawnego Rafał Kolano
ul. Jagiellońska 6/17, 40-035 Katowice
NIP: 6261095422 REGON: 241686120
Numer rachunku bankowego: 41 1090 1186 0000 0001 1466 7072
Santander Bank Polska S.A.