



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 kwietnia 2026 r.

WP-P.4131.4.2026

Rada Miejska w Płońsku

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXI/226/2026 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 19 marca 2026 r. w *sprawie powołania, ustalenia składu osobowego oraz wyboru przewodniczącego Doraźnej Komisji Etyki.*

Uzasadnienie

W dniu 19 marca 2026 r. Rada Miejska w Płońsku podjęła uchwałę Nr XXXI/226/2026 w *sprawie powołania, ustalenia składu osobowego oraz wyboru przewodniczącego Doraźnej Komisji Etyki.*

Wskazana uchwała, wraz z załącznikiem stanowiącym jej integralną część, została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru, w dniu 23 marca 2026 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała m. in. art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) - dalej: *u.s.g.* oraz § 6 ust. 1 Kodeksu Etyki Radnych Rady Miejskiej w Płońsku, przyjętego uchwałą Nr XXIX/216/2026 z dnia 19 lutego 2026 r.

Na wstępie należy zauważyć, że dopuszczalność uchwalenia Kodeksu Etyki Radnych była przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Organ nadzoru podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 17 maja 2006 r. (sygn. akt II OSK 287/06) zgodnie z którym: *Uchwała o przyjęciu Kodeksu etyki radnych nie ma*

charakteru aktu normatywnego, władczego (za jaki można by uznać kodeks etyczny ustanowiony przez właściwy organ samorządu zawodowego w oparciu o podstawę ustawową, którego naruszenie może być podstawą odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej). Kodeks etyki radnych jest niewładczym aktem samozwiązania się radnych, jego znaczenie polega na dobrowolnym podporządkowaniu się radnych określonym wybranym zasadom etycznym, mającym służyć właściwemu wypełnianiu funkcji publicznej (służby publicznej), a jedyną sankcją za naruszenie jego postanowień jest odpowiedzialność polityczna radnych. W odniesieniu do kodeksów etycznych radnych brak obecnie podstaw do nadawania im charakteru normatywnego, w przypadku tej grupy podmiotów uchwalane kodeksy mają charakter szczególnych wewnętrznych, samoistnych norm samorządowych, zobowiązujących wyłącznie radnych a nie wszystkich członków wspólnoty samorządowej do określonych zachowań. Nie narusza prawa nawiązanie w takiej uchwale do ogólnych zakazów regulowanych przepisami, ustawami szczególnymi czy odwołanie się do obowiązków wynikających ze ślubowania radnych. Uchwalenie kodeksu nie wyłącza oczywiście odpowiedzialności karnej radnych, gdy zachowanie naruszające postanowienia kodeksu prowadzi jednocześnie do naruszenia przepisów karnych – ta odpowiedzialność nie jest jednak wynikiem naruszenia postanowień kodeksu etyki. Zatem w ramach autonomii jednostek samorządu terytorialnego, możliwe jest podjęcie odrębnej uchwały stanowiącej Kodeks Etyki Radnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2019 r. sygn. akt II OSK 3034/17).

W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały nr XXIX/216/2026 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 19 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Kodeksu Etyki Radnych Rady Miejskiej w Płońsku przewidziano, że *Przestrzeganie zasad Kodeksu może być przedmiotem oceny Rady Miejskiej w Płońsku lub komisji właściwej do spraw etyki, jeżeli została powołana. Z kolei w § 6 ust. 2 uregulowano, że Kodeks nie stanowi podstawy do odpowiedzialności prawnej ani dyscyplinarnej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.*

Tymczasem w § 1 kwestionowanej uchwały nr XXXI/226/2026 Rada postanowiła: *Powołuje się Doraźną Komisję Etyki celem oceny przestrzegania zasad Etyki Radnych Rady Miejskiej w Płońsku. W dalszej części, w § 1 załącznika do uchwały nr XXXI/226/2026 – dalej: załącznik, wskazano, że Zadaniem Doraźnej Komisji Etyki (...) jest rozpatrywanie spraw radnych, wobec których postawiono zarzuty, iż naruszają powszechnie przyjęte zasady etyczne bądź zachowują się w sposób nie odpowiadający godności radnego lub godności Rady. Ponadto w § 1 ust. 2 załącznika, przewidziano że Komisja w swojej pracy kieruje się zasadą*

domniemania niewinności, a także zasadą dążenia do prawdy. W § 2 załącznika określono jak będzie inicjowane i prowadzone postępowanie przed niniejszą Komisją. W § 4 ust. 2 załącznika wymieniono elementy, które powinno zawierać rozstrzygnięcie, podejmowane przez Komisję po postępowaniu wyjaśniającym. Z kolei w § 4 ust. 3 załącznika ustalono, że *Komisja, w ramach rozstrzygania sprawy, może: 1) uznając, że radny w niczym nie naruszył powszechnie przyjętych zasad etycznych ani nie zachowywał się w sposób nie odpowiadający godności radnego lub godności Rady Miejskiej w Płońsku orzec o bezzasadności zarzutów; 2) uznając, że radny naruszył powszechnie przyjęte zasady etyczne bądź zachowywał się w sposób nie odpowiadający godności radnego lub godności Rady Miejskiej w Płońsku, a także biorąc pod uwagę skalę przewinienia oraz to, czy zostało ono dokonane świadomie bądź z niskich pobudek, orzec o zasadności zarzutów.*

Zdaniem organu nadzoru, tak sformułowane przepisy wskazują, że nadano Komisji charakter quasi – dyscyplinarny. Przed podjęciem rozstrzygnięcia, o którym mowa w § 4 załącznika, Komisja przeprowadzi bowiem postępowanie wyjaśniające (§ 4 ust. 1), w ramach którego wykona konkretne czynności opisane w § 2 ust. 4 i 5 załącznika. Ponadto użyte w analizowanej uchwale sformułowania takie jak: „zarzuty”, „postępowanie wyjaśniające”, „orzec”, „rozstrzygnięcie”, „zasada domniemania niewinności” – jednoznacznie wskazują, że intencją rady było stworzenie organu orzekającego w indywidualnych sprawach radnych. Tymczasem rada, jako organ kolegialny, nie może delegować na rzecz komisji uprawnień do rozstrzygania o naruszeniach poszczególnych radnych, skoro sama takich uprawnień nie posiada. Z przytoczonych regulacji wprost wynika, że tak ukonstytuowana komisja została wyposażona w kompetencje służące do oceny postępowania w sprawach konkretnych i indywidualnych, do czego nie ma podstawy prawnej.

Wskazane wyżej zadania, przypisane Komisji Etyki, zasady i zakres jej działania ustalone niniejszą uchwałą, pozostają w sprzeczności z dyspozycją § 6 ust. 2 *Kodeksu Etyki Radnych Rady Miejskiej w Płońsku* (załącznik do uchwały nr XXIX/216/2026), który wykluczył odpowiedzialność prawną lub dyscyplinarną radnych. Wprawdzie § 6 ust. 1 *Kodeksu Etyki Radnych Rady Miejskiej w Płońsku* przewiduje możliwość powołania komisji właściwej do spraw etyki, jednak należy stanowczo podkreślić, że taka komisja nie może zostać wyposażona w narzędzia do rozstrzygania w sprawach konkretnych i indywidualnych. Jej rola – co najwyżej – mogłaby polegać na abstrakcyjnej ocenie sytuacji wzorcowych, niewskazujących personalnie danych radnych, ewentualnie na działalności doradczej.

W doktrynie wskazuje się, że: *Obowiązujące ustawodawstwo samorządowe nie przewiduje wyraźnych podstaw do wprowadzenia w poszczególnych radach gmin organów wewnętrznych w postaci „komisji regulaminowej” lub „komisji dyscyplinarnej”, które byłyby wyposażone w kompetencje do oceny postępowania radnych oraz ich ewentualnego karania za nieetyczne zachowanie. W opozycji do tak ukształtowanego modelu odpowiedzialności stoi również charakter mandatu sprawowanego przez radnych. Przepisy prawa przewidują bowiem, iż mandat radnego jest mandatem wolnym. W sprawowaniu swojej funkcji radny nie jest więc związany instrukcjami mieszkańców ani też nie powinien podlegać ocenie dokonywanej przez innych radnych.* (P. Derlecki, „Kodeks etyki radnego – realne narzędzie dyscyplinujące radnych?” Opublikowano: PPP 2019/11/58-68)

W świetle powyższego uznać należy, że ocena pracy radnego została przewidziana tylko na płaszczyźnie politycznej i przyznana wyłącznie wyborcom. Tym samym ani rada gminy, ani jej przewodniczący, ani powołana przez radę komisja, ani żaden inny podmiot bądź organ nie mają prawa weryfikować zachowania radnego w zakresie naruszenia przez niego obowiązków wynikających ze sprawowanego mandatu, a tym bardziej zasad etyki. Pomimo, że w omawianej uchwale nie przewidziano wprost kar za nieetyczne zachowanie radnego, uznać należy, że zawarte w niej przepisy, regulujące kwestie orzekania w zakresie zasadności/bezzasadności zarzutu naruszenia zasad etyki oraz sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego, mają charakter dyscyplinujący.

W myśl art. 21 ust. 1 *u.s.g.* *Rada gminy ze swojego grona może powoływać stale i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.* Trzeba jednak pamiętać, że Rada może powoływać doraźne komisje tylko do takich zadań, które należą do jej kompetencji. Dodatkowo, w przedmiotowej sprawie należy zwrócić uwagę na przepisy art. 23 – 25 *u.s.g.*, które określają status radnych w gminie, ich prawa i obowiązki. We wskazanych regulacjach nie przewidziano możliwości powołania przez radę gminy komisji do orzekania o odpowiedzialności radnych za naruszenie ich obowiązków, ani zasad etyki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2001 r., sygn. akt II SA/Wr 171/01). W literaturze i orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, z powołaniem się na art. 23 i 23a *u.s.g.*, że mandat radnego jest wolny – zarówno od instrukcji wyborców, jak i od odpowiedzialności przed innymi radnymi czy przewodniczącym rady lub komisją (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03). Wskazane w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepisy, nie stanowią podstawy dla określenia i stosowania wobec radnych jakichkolwiek środków dyscyplinujących. Brak jest takich

przepisów, które wprost umożliwiałyby tworzenie mechanizmów „karania” czy dyscyplinowania radnych w ramach wewnętrznej organizacji rady gminy, w szczególności za nieetyczne zachowanie.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, tak pomyślana Komisja, miałyby działać niezależnie od Rady, o czym świadczą przepisy dotyczące m. in. inicjowania i zakończenia postępowania. Rozstrzygnięcia omawianej Komisji byłyby podejmowane poza kontrolą Rady, mimo że zgodnie z art. 21 ust. 3 *u.s.g.* Komisje podlegają właśnie Radzie.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż żaden przepis *u.s.g.* nie przyznaje Radzie kompetencji do powołania doraźnej komisji, która dokona oceny postępowania radnych pod względem etycznym i ustali prawdziwość czy zasadność zarzutu naruszenia zasad etyki.

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stwierdza: *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.* Przyjmując przy tym należy, za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, że do rodzajów naruszeń przepisów, skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Z powyższych względów rozstrzygnięcie nadzorcze jest konieczne i uzasadnione.

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

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/